

Wanneer vele handen het werk niet lichter maken

Een complexiteitsbenadering voor gezinnen en
instanties met multiproblematiek



Hans Joosse, Geert Teisman, Sanne Verschoor, Arwin van Buuren

Toelichting bij de illustratie

De figuur beeldt een belangrijke metafoor in deze studie uit, namelijk die van het complexe systeem. We zien het systeem van het gezin, met gezinsleden en onderlinge interactie. We zien daaromheen het systeem van instanties, die onderling interacties hebben en met het gezin. Met deze figuur geven we alvast een belangrijk aangrijpingspunt voor verbetering aan: namelijk de kwaliteit van interactie tussen instanties onderling en met het gezin. Het laat ook zien hoe instanties hun eigen "doelwitten" hebben in het gezin (vanuit hun kerntaak) en roept de vraag op in hoeverre zij het vraagstuk (de samenhang van problemen) kennen achter de problemen en gezinsleden waarop ze zich richten.

Colofon

ISBN 978-90-75289-32-9

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences

Department of Public Administration and Sociology

Erasmus University Rotterdam

Maart 2019

In opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid

Contactgegevens auteurs

Hans Joosse, promovendus (joosse@essb.eur.nl)

Prof. dr. Geert Teisman (teisman@essb.eur.nl)

Sanne Verschoor, promovenda (verschoor@essb.eur.nl)

Prof. dr. Arwin van Buuren (vanbuuren@essb.eur.nl)

Wanneer vele handen het werk niet lichter maken

Een complexiteitsbenadering voor gezinnen en instanties met multiproblematiek

Samenvatting

Veel instanties in de domeinen zorg en veiligheid besteden veel tijd, geld en capaciteit, en vaak met beperkt succes, aan zogenaamde multiprobleemgezinnen. Dit zijn gezinnen waar problemen van uiteenlopende aard (sociaaleconomisch, psychologisch, veiligheid) spelen, zich opstapelen, elkaar versterken en tot meer problemen leiden¹. Instanties plegen veel inzet op deze gezinnen en andersom ervaren veel gezinnen de instanties als "bemoeizuchtig" en "lastig". Veel persoonlijk en maatschappelijk leed en hoge kosten zijn het gevolg. We zien een drievoudig complex vraagstuk:

- De meervoudigheid van de problematiek bij de gezinnen
- De veelheid aan gespecialiseerde instanties die vaak een probleem kunnen tackelen, maar veel moeite hebben met het meervoudige vraagstuk als geheel
- De interactie tussen 'het gezin' en 'de instanties' die lang niet altijd bijdraagt aan verhoogd welzijn van het gezin en minder overlast

Er valt dus de nodige winst te boeken in de aanpak van multiprobleemgezinnen. Deze constatering is het uitgangspunt van dit actiegerichte, wetenschappelijke onderzoek, waarin we in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid meerjarig het vraagstuk multiprobleemgezinnen onderzoeken en de aanpak van adviezen en inzichten voor bijsturing van beleid voorzien. We analyseren bestaande knelpunten in de aanpak, maar ook bouwstenen die reeds zijn gevonden voor een effectievere aanpak, aan de hand van inzichten uit de complexiteitswetenschappen en schetsen enkele denk- en onderzoeksrichtingen voor de komende jaren. Voorliggend document is het eerste resultaat en openingsbod in dit onderzoekstraject.

Machinetragiek

Veel onderzoek is reeds gedaan en kennis voorhanden over ervaren knelpunten in de aanpak van multiprobleemgezinnen. Bestaande knelpunten zijn bijvoorbeeld versnipperde hulp (gericht op individuele gezinsleden en deelproblemen), 'hete aardappelen' die worden doorgeschoven, hoge financiële kosten, gebrekkige informatie-uitwisseling, budgetschotten, gebrek aan professionele handelingsruimte, en verhoogde stress bij gezinnen als gevolg van de inzet van instanties. We noemen deze knelpunten de "machinetragiek": de onbedoelde gevolgen van een machinebenadering van een complex vraagstuk, als bestond het uit te isoleren onderdelen, die kenbaar zijn en te "fiksen" door experts. We constateren dat niemand de machinetafoor toepasselijk vindt voor multiprobleemgezinnen, maar dat professionals soms door hun eigen organisaties gedwongen worden op deze manier naar gezinnen te kijken, zodat de aanpak controleerbaar, meetbaar en afrekenbaar wordt. Tragisch genoeg zijn echter grotere problemen, waterbedeften en gebrek aan overzicht en controle vaak het gevolg.

Gezin als complex systeem

Een andere manier van kijken die beter past bij de complexiteit van het vraagstuk, is daarom nodig. We introduceren in plaats van het machine-denken het complexe systeemdenken: het beschouwen van een multiprobleemgezin als kluwen van samenhangende problemen die "leven" en zich ontwikkelen; onvoorspelbaar en deels onkenbaar. Ook in het veld van wetenschap, beleid en praktijk wordt al enige tijd gezocht naar bouwstenen die voorbij de machinetragiek komen, denk aan: gezin centraal, interdisciplinaire teams, maatwerk, betrokkenheid van steunsystemen (school, buurt, familie), en preventie. We constateren dat de hiervoor genoemde bestaande bouwstenen goed passen bij het complexe systeemdenken en scherpen deze aan met tien principes uit de complexiteitswetenschappen, zoals: systemisch kijken, de kwaliteit van de interactie, onzekerheid, diversiteit, zelforganisatie, autopoïese, dynamiek en redundantie. Op basis van deze analyse leggen we de vinger op een aantal zere plekken en ontwikkelen we enkele denkrichtingen voor het vervolg. De belangrijkste bespreken we hieronder (zie verder ook onderstaande figuur).

Zelforganisatie en veerkracht van multiprobleemgezinnen

Het principe van zelforganisatie wijst erop dat het oplossen van problemen door instanties soms behulpzaam kan zijn, maar effectiever is als hierdoor de veerkracht en het zelforganiserend

1 We nemen in dit rapport de term "multi-probleem gezinnen" over, omdat dit de huidige beleidsterm is, maar plaatsen daar gelijk kritische kanttekeningen bij. De term kan stigmatiserend overkomen en ten onrechte eenzijdig de problematiek bij het gezin leggen. Een term is nodig die beter de wederkerigheid van problematiek uitdrukt.

vermogen van het sociale systeem toeneemt. Zelforganisatie is het vermogen van gezinnen om hun eigen leven vorm te geven zonder controle van boven- of buitenaf. Veerkracht is het vermogen om ernstige verstoringen op te vangen en zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Het stimuleren van zelforganisatie en veerkracht is iets anders dan de klassieke interventiestrategieën en het machinedenken, die een beheersbaarheid van het gezinssysteem veronderstellen. Het is ook iets anders dan een van bovenaf verwachte zorgonafhankelijkheid en 'eigen boontjes doppen', steeds vaker geassocieerd met de term zelfredzaamheid. Bij zelforganisatie staat het spontane orderingsproces van het gezin centraal en stellen instanties zich de vraag hoe zij dit proces op een gelijkwaardige manier kunnen faciliteren, zodat het gezin beter vorm kan geven aan haar leven. Belangrijke vragen zijn dan: welke mix aan hulp zorgt ervoor dat de aanwezige positieve energie in het gezin wordt aangesproken zodat het zichzelf in positieve zin kan gaan ontwikkelen? Hoe kunnen de buigpunten omhoog in de ontwikkeling worden gevonden, of welke inzet zorgt juist voor buigpunten naar beneden? Kortom, we gaan komende jaren op zoek naar het versterkende of uitdovende effect van inzet van instanties op het zelforganiserend vermogen van gezinnen. Dit vraagstuk gaat dieper en breder dan alleen het oplossen van zichtbare problemen zoals schuld, leerproblemen of verslaving. Het helpt te begrijpen waarom problemen zo persistent zijn en inzet niet altijd leidt tot de gewenste duurzame verbetering en veerkracht.

Organisatiegrenzen die verbinden

Een ander complexiteitsprincipe dat pijn en verlegenheid blootlegt in de aanpak van multiprobleemgezinnen, is autopoïese. Hiermee wordt bedoeld dat organisaties alles "buiten" interpreteren met behulp van hun eigen taak en regels "binnen", en daarmee altijd een zekere vorm van eenkennigheid vertonen ('ik ben van schuldhulpverlening, ik van huishoudelijke hulp', etc.). Het resultaat is dat gezinnen tussen wal en schip vallen op het moment dat ze niet aansluiten bij de taak en voorwaarden van de instanties. Belangrijk is daarom de harde grenzen tussen organisaties te verzachten en te gaan zien als ontmoetingsruimtes. Wat gebeurt er als professionals (ambtenaren, hulpverleners) zich naar de grens van hun eigen organisatie bewegen, elkaar ontmoeten, aanspreken op hun mens-zijn en verantwoordelijkheid (voorbij formele taken en bevoegdheden) en gezamenlijk betekenis gaan geven aan de kluwen van problemen? Dit vraagt om een andere interpretatie van de eigen rol en een andere benadering van 'buiten'. We gaan komende jaren op zoek naar voorbeelden van professionals die op hun grenzen werken en hoe dit ten goede komt aan (de aanpak van) multiprobleemgezinnen.

Verantwoording voor maatwerk en gezamenlijke effectiviteit

Een laatste, belangrijk aandachtspunt is de verantwoording. Wie de grenzen van de eigen organisatie opzoekt en gaat doen wat nodig is (maatwerk is de norm), loopt niet zelden tegen het verantwoordingsregime aan: heb je gedaan wat is afgesproken? De uitdaging ligt erin beide aspecten (maatwerk en verantwoording) in dynamische balans te brengen, als schaatsbewegingen. Niet alleen maatwerk is nodig, we moeten ook op zoek naar een manier van systematische verantwoording van maatwerkaanpakken. De gezamenlijke effectiviteit van betrokken instanties moet hierin centraal staan, zodat gezamenlijk succes of falen op ieder afstraalt of neerdaalt. Het gaat hier ook om verantwoording over een gezamenlijke pot geld, waarbij budget geldt als inzet in de pot. Hier ligt een gewichtige uitdaging die we de komende jaren aangaan.

Onderzoeksagenda

De komende 3,5 jaar gaan we aan slag met bovenstaande vragen en uitdagingen. We nemen daarbij het "multiprobleemsysteem" als uitgangspunt, met daarin zowel het gezin als de instanties, waarmee we erkennen dat problematiek een zaak is van gedeeld eigenaarschap van gezinnen en instanties. We brengen de kwaliteit van interacties tussen gezin(sleden) en instanties (ook onderling) in kaart en hoe deze samenhangt met de ontwikkeling (evolutie) van het welzijn van het gezin. We analyseren hoe het gezin een multiprobleemgezin wordt, welke (life) events hierin een rol spelen en hoe de (gezamenlijke) inzet van instanties tot een kanteling ten goede zorgt en de veerkracht van het gezin vergroot. Speciale aandacht besteden we aan de rol van grenswerkers: zij die op de grenzen van organisaties verbinden, assembleren en versnellen. Daarnaast zoeken we naar behulpzame organisatiestructuren voor maatwerk, financiering en verantwoording. We willen met dit onderzoek bijdragen aan verhoogd ervaren welzijn en geluk van gezinnen (de 'zorgkant') en minder overlastgevend en crimineel gedrag (de 'veiligheidskant').

Samenvatting figuur 1. Ervaren knelpunten

	Ervaren knelpunten
1	Versnipperde hulp en grensconflicten
2	Budgetschotten
3	Lange wachtlijsten, hoge werkdruk, weinig capaciteit
4	Conflicten in rollenspel met instanties en gezinnen
5	Te zware hulp met meer afhankelijkheid
6	Gebrek aan kennis en vaardigheden
7	Te weinig handelingsruimte voor maatwerk
8	Gezin niet open voor bemoeienis
9	Gebrekkige informatie-uitwisseling
10	Dure aanpak + weinig effect = dreigende tekorten

Samenvatting figuur 2. Principes uit complexe systeemdenken

	Principes uit complexe systeemdenken
1	Systemische kijken: de samenhang centraal
2	Interactie: het belang van verbinding
3	Diversiteit: rijke begrenzing
4	Ironie: de acceptatie van falen
5	Zelforganisatie en veerkracht van systemen
6	Autopoiese: eenkennige systemen
7	Dynamiek, feedback en co-evolutie
8	Padafhankelijkheid: de rol van het verleden
9	Hysterese: repareren is duur
10	Redundantie: het belang van overbodigheid

Samenvatting figuur 3. Bestaande bouwstenen

	Bestaande bouwstenen
1	Gezin centraal
2	Interdisciplinair, multicultureel en continue team
3	Doorzettingsmacht en professionele handelingsruimte
4	Samenwerking en coördinatie
5	Realistische doelstelling met gezin
6	Gelijkwaardige hulp, gericht op versterken eigen kracht
7	Vraaggericht en maatwerk
8	Betrokkenheid van steunsystemen
9	Prioriteit aan basale behoeften
10	Vroeg-signalering en preventie

Samenvatting figuur 4. Denkrichtingen voor het vervolg

	Denkrichtingen voor het vervolg
1	Vergroot het zelforganiserend vermogen van gezinnen
2	Onderzoek het vraagstuk achter zichtbare problemen
3	Ontmoet elkaar op de grenzen van organisaties
4	Verantwoord op maatwerk en gezamenlijke effectiviteit
5	Leg budget in de pot op zoek naar opbrengsten
6	Wees er vroeg genoeg bij
7	Creëer buffer bij gezin en hulpverleners
8	Speel met de grenzen van het netwerk
9	Versterk het positieve, handel niet louter probleemgedreven
10	Richt zoekende ontwerp- en leerprocessen in

Inhoud

Samenvatting	4
Inleiding	10
Deel I: zicht op het vraagstuk	13
1. Het paradigma van vereenvoudiging: machinedenken	14
2. Machinetragiek: een simpele benadering van complexe vraagstukken ..	18
3. Het paradigma van complexiteit: systeemdenken	21
Deel II: analyse vanuit complexiteitswetenschappen	27
4. Tien bestaande knelpunten en bouwstenen uit het veld van wetenschap, beleid en praktijk	28
5. De bouwstenen en knelpunten geanalyseerd vanuit de complexiteitswetenschappen	33
Deel III: een complexiteitserkennende aanpak verantwoorden	44
6. Verantwoording in diverse sturingstalen	45
7. Een oefening in tweebenigheid: de aanpak Problematische Jeugdgroepen ..	49
Deel IV: conclusie en vooruitblik	54
8. Conclusie en tien denkrichtingen voor het vervolg	55
9. Vooruitblik: een onderzoeksagenda voor komende jaren	61
Nawoord. Reflectie op het rapport door samenwerkingspartners	64
Geraadpleegde bronnen	67

Inleiding

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid verkent momenteel samen met nationale, regionale en lokale partners nieuwe mogelijkheden voor een landelijke benadering van gezinnen met multiproblematiek. Er worden momenteel aanzienlijke inspanningen gedaan door vele instanties om de problemen die rond deze gezinnen bestaan te beteugelen (d.w.z. problemen binnen gezinnen en binnen de organisaties die de gezinnen ondersteunen). De inspanningen leiden er evenwel lang niet altijd toe dat de problematiek ook daadwerkelijk wordt beteugeld en de gezinnen zich in voor henzelf en hun omgeving gunstige zin ontwikkelen. De Erasmus Universiteit Rotterdam is gevraagd de aanpak van multiprobleemgezinnen te analyseren met inzichten uit de complexiteitswetenschappen en de komende jaren de aanpak van advies en bijsturing te voorzien. Nadrukkelijk nemen we hierbij de vele beschikbare kennis over knelpunten en bouwstenen voor een effectievere aanpak in ogenschouw. In dit document presenteren we de bestaande knelpunten en bouwstenen uit het veld van wetenschap, beleid en praktijk, analyseren deze met belangrijke principes uit de complexiteitswetenschappen en schetsen een aantal denk- en handelingsrichtingen voor de komende jaren.

Onze veronderstellingen in de aanpak van multiprobleemgezinnen

Drie mogelijk belangrijke verklaringsgronden voor de combinatie van relatief grote inspanningen en relatief geringe rendementen, die hier als uitgangspunt worden genomen, zijn:

1. Instanties die met het gezin in aanraking komen, zijn georganiseerd **rond hun eigen kerntaak**. Ze voelen zich niet altijd competent en geroepen om het gehele complex van problemen onder ogen te zien en de achterliggende verklaringen ervoor. Het echte vraagstuk blijft in een gespecialiseerd zorg- en justitiesysteem dus mogelijk verweesd achter.
2. Instanties zien vanuit hun specialisme **vooral de persoon** met een bij de betreffende instantie passend probleem. De leerplichtambtenaar ziet vooral het spijbelende kind. De verslavingszorg ziet vooral de drankverslaafde vader of de gameverslaafde puber en de politie komt vooral binnen als er weer eens te veel herrie is of iemand de deur al dagen niet meer opendoet. Voor allen geldt dat ze zich bij een crisismoment richten op een crisispersoon en niet op de achterliggende oorzaken en krachten binnen het sociale systeem.
3. Instanties zijn vanuit hun taak vaak maar **kortstondig** aanwezig. Hun inzet is gericht op het wegnemen van de problematische verschijningsvorm, ongeacht of de voedingsbodem voor deze problematiek voor de lange termijn is aangepakt. Zelfs als een instantie elke week wordt 'opgepiept', blijft de inzet veelal beperkt tot een eenmalige crisisinterventie.

Deze manier van werken lijkt uit te gaan van drie veronderstellingen:

1. Het gehele vraagstuk is op te delen in deelproblemen
2. Elk der deelproblemen wordt toegedeeld aan en opgelost door een gespecialiseerde instantie
3. Als ieder zijn werk doet is ook het gehele vraagstuk opgelost

We spreken in onze studie van het paradigma van vereenvoudiging of complexiteitsreductie. Deze zienswijze is logisch vanuit de historische ontwikkeling naar steeds meer specialisatie: iedereen wordt heel productief in een deelvraagstuk. Door alle deelvraagstukken op te lossen wordt ook het gehele vraagstuk opgelost.

Op zoek naar een complexiteitsperspectief

Het lijkt erop dat instanties die vanuit het paradigma van vereenvoudiging vol toewijding en inzet werk leveren, niet in staat zijn en/of niet in staat gesteld worden om het gehele vraagstuk centraal te stellen en pakketten van samenhangende inzet te ontwikkelen die helpen om het sociale gezinssysteem een gezonde groei te laten doormaken. De complexiteit van het vraagstuk laat hen struikelen. De vele pogingen om de complexiteit aan te pakken door deze op te delen in behapbare vraagstukken met passende deelinterventies werken soms, maar vaak niet.

In de complexiteitswetenschappen wordt gezocht naar verklaringen voor deze geringe effectiviteit en gekeken naar benaderingen die succesvoller met complexiteit kunnen werken. Ook bij de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit staan de complexiteitswetenschappen al enige jaren centraal in het onderzoek en onderwijs². De complexiteitstheorie heeft furore gemaakt in de weerkunde en

2 Teisman, G. (2005). Publiek management op de grens van chaos en orde; Teisman, Hertogh & Westerveld (2010). Playing with complexity. Teisman, G., Van Buuren, A., en Gerrits, L. (2009). Managing complex governance systems; Gerrits, L. (2012) Punching Clouds; Gerrits, L. en Marks, P. (2017). Understanding

de biologie, waar de dynamiek, het samengestelde karakter en de onvoorspelbaarheid van systemen uitgangspunt zijn in plaats van een ongewenst gegeven. De weerkunde kijkt naar het dynamische spel tussen hoge- en lagedrukgebieden en de biologie naar dynamische ecosystemen. Ze kijken hoe deze zich ontwikkelen en consequenties hebben in de vorm van een depressie op de Atlantische oceaan die naar Europa komt en regen gaat brengen, of een hogedrukgebied dat voor zon gaat zorgen in de weerkunde, en slimme adaptieve strategieën van dieren en planten waardoor ze een sterkere positie krijgen in het ecosysteem. Deze inzichten worden momenteel wereldwijd naar sociale systemen vertaald.

In het meerjarige onderzoek naar multiprobleemgezinnen gaan we vanuit het complexiteitsperspectief ontwerpen van aanpakken maken die de complexiteit van multiprobleemgezinssystemen erkennen. We beogen daarmee samenhangend zicht te krijgen van het sociale systeem waarin problemen steeds weer opduiken; en om een manier van omgaan te vinden waarmee professionele organisaties de positieve energie in het sociale systeem aanjagen en niet (verder) ondermijnen. Het toepassen van onze complexiteitbenadering is te vergelijken met het beschikbaar stellen van een nieuw, nog niet voldoende getest medicijn. Het is ontwikkeld omdat andere medicijnen onvoldoende werken. Dat is mooi en perspectiefrijk. Maar het bewijs dat dit medicijn gaat werken moeten we nog leveren. Een vinger aan de pols is dus van groot belang, zowel door vertegenwoordigers van de genoemde multiprobleemgezinssystemen als vanuit de instanties die bij gezinnen betrokken zijn.

Wij verkennen de ingrediënten van een alternatieve aanpak, die vertrekt vanuit het methodische standpunt om de genoemde gezinnen te zien als een complex systeem, vaak weer ingebed in een groter sociaal systeem van burens, familie en andere actoren, maar vaak ook ingebed in een historisch traject waarin allerlei verklaringen zijn te vinden voor het gedrag van nu en die vaak bijdragen aan het voortbestaan van de problemen. We gaan zelf geen familieopstellingen doen om deze historische 'trauma's' zichtbaar te maken, maar achten een aanpak waarin dit aspect tot zijn recht komt wel cruciaal. We gaan zelf geen systeemtherapie toepassen om het gehele sociale systeem in kaart te brengen, maar achten dit wel een cruciaal onderdeel van een complexiteit-erkennende aanpak. We gaan zelf niet de rol van casemanager spelen die voor langere tijd bij de gezinnen betrokken is en steeds op zoek gaat naar slimme combinaties van inzet, maar achten dit aspect wel cruciaal in een complexiteit-erkennende aanpak.

Wat we willen doen is het vinden van de aangrijpingspunten en het ontwikkelen van methoden waarmee gezinnen de weg omhoog vinden en duurzame groei doormaken. Twee voorbeelden van concepten uit de complexiteitswetenschappen die hier bruikbaar zijn, zijn (dissipatieve) zelforganisatie en (symbiotische) co-evolutie (verderop in deze studie komen deze en andere begrippen uitgebreid terug). Vergrote zelforganisatie in een gezin zien we bijvoorbeeld vooral als een tante in staat is met geringe hulp van instanties de situatie in een gezin te verbeteren, waardoor de man stopt met drinken en werk vindt, waarna de vrouw haar kind beter gaat verzorgen, waardoor het kind beter gaat presteren, wat de ouders weer trots maakt. Hier is een aangrijpingspunt gevonden dat de zelforganisatie van het gezin vergroot. Symbiotische co-evolutie kan optreden wanneer een Roma gezin waar het goed mee gaat wordt gevraagd om een Roma gezin dat veel problemen heeft en veroorzaakt een tijd lang op sleeptouw te nemen. Instanties stemmen allemaal hun inzet daarop af in de poging deze tot een succes te maken, zonder het over te nemen. Het ene gezin voelt zich gesterkt door 'goed te doen' en het andere gezin voelt zich eindelijk begrepen en gerespecteerd en kan (maar niets is zeker) van daaruit nieuwe paden inslaan.³ Hier zien we twee gezinssystemen die symbiotisch co-evolueren: elkaar in positieve richting mee helpen ontwikkelen.

Een van de grote uitdagingen van een complexiteitbenadering is dat er zeer veel waarnemingen nodig zijn van het sociale systeem als geheel en dat dit nooit enkel en alleen door onderzoekers kan gebeuren. De personen in de sociale systemen en de systemen van instanties die zich ermee bemoeien, moeten bereid zijn om informatie met elkaar te gaan delen en koppelen. Hier ligt een grote uitdaging, waarbij we veronderstellen dat zaken als privacy en organisatieculturen aandacht vragen.

Collective Decision Making. A fitness landscape model approach; Buijs, J.M. (2018). Capacity for Complexity. Evolving connective capacities of program management in complex governance processes

3 Uit de evolutionaire biologie weten we dat ze dat wel een tiental keer moeten doen voordat er sprake is van nieuw gedrag. Ook dat moet onderdeel zijn van de nieuwe aanpak.

Leeswijzer

Dit eerste product in het onderzoekstraject is opgebouwd uit vier delen. In het **eerste deel** geven we zicht op het vraagstuk: hoe kijken we naar multiprobleemgezinnen? We geven daarbij twee mogelijke zienswijzen of paradigma's. De eerste, het paradigma van vereenvoudiging, is gebaseerd op de idee van de machine: het kenbare en leesbare gezin, waarin personen en problemen kunnen worden geïsoleerd en met behulp van specialistische kennis kunnen worden "gefixt" (hoofdstuk 1). We gaan ervanuit dat geen enkele professional zo naar gezinnen wil kijken, maar dit toch doet omdat hij of zij in een organisatie werkt die is ingericht volgens het machinedenken en van professionals vraagt zich hierin te voegen. We beschrijven de tragische gevolgen van het op deze wijze benaderen en behandelen van gezinnen (hoofdstuk 2). Veel problemen in de aanpak van multiprobleemgezinnen zijn voorbeelden van machinetragiek. Een ander paradigma is daarom nodig, die van complexiteit, gebaseerd op het gezin als complex systeem, dat zichzelf organiseert, bestaat uit samenhangende en verbonden problemen en personen, en gaandeweg en slechts gedeeltelijk kenbaar en beïnvloedbaar is (hoofdstuk 3).

In het **tweede deel** zoomen we in op multiprobleemgezinnen en analyseren we de bestaande knelpunten en bouwstenen vanuit de complexiteitswetenschappen. We beschrijven eerst de knelpunten zoals deze momenteel worden ervaren in het veld. Deze knelpunten maken dat gezocht wordt naar bouwstenen voor een effectievere aanpak. Tien knelpunten en bouwstenen beschrijven we in hoofdstuk 4. Vervolgens plaatsen we deze in het licht van de complexiteitswetenschappen (hoofdstuk 5). Met behulp van tien principes van complexiteit begrijpen we de knelpunten en bouwstenen nog beter en vinden we aanknopingspunten om de aanpak van multiprobleemgezinnen te verbeteren.

In het **derde deel** van deze studie gaan we in op het verantwoordingsvraagstuk. Hoe vertalen we een complexiteitsbenadering naar organisaties die complexiteit het liefst willen reduceren? Veel bestaande verantwoordingsregimes van publieke en semipublieke organisaties stellen vooral de kerntaak van de organisatie centraal stelt en niet de vraag of 'het vraagstuk' verder is geholpen. De vraag is of er complexiteit-erkennende vormen bestaan van verantwoordelijkheid nemen voor het vraagstuk en daarover verantwoording afleggen. Een belangrijke randvoorwaarde voor een complexiteit-erkennende aanpak is het verwerven van bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Hieraan besteden we aandacht in hoofdstuk 6. Daarna presenteren we de lessen uit de aanpak van problematische jeugdgroepen, als een voorbeeld waarin "het goede doen voor het vraagstuk" bij tijden succesvol is gecombineerd met een transparante en effectieve "kerntaak-aanpak" (hoofdstuk 7).

Tenslotte, in het **vierde deel**, maken we de balans op. Waar staan we nu in de aanpak van multiprobleemgezinnen en wat zijn vanuit een complexiteitsperspectief de belangrijkste denkrichtingen voor het vervolg? Deze beschrijven we in hoofdstuk 8. Ten slotte presenteren we een onderzoeksagenda voor de komende jaren en bijbehorend proces (hoofdstuk 9). De voorliggende studie is een openingsbod dat openstaat voor verrijking en verbetering en vraagt om een vervolg.

We wensen u veel leesplezier toe en nodigen u graag uit om bij te dragen aan het door ons geschetste traject in ontwikkeling.

Deel I: zicht op het vraagstuk

Voorbeeld: Gezin B. bestaat uit vader, moeder en vier kinderen van tien tot negentien jaar. Het gezin is geen doorsneegezin. Het heeft een lange geschiedenis van ambulante en klinische hulp, is het onderwerp van vele politiemeldingen en kampt met schulden. De vader van het gezin is werkloos en alcoholverslaafd en de moeder is verstandelijk beperkt. De oudste zoon woont niet meer thuis en heeft nauwelijks contact met de ouders. Twee dochters en de andere zoon hebben leerachterstanden en verschijnen nauwelijks op school. De relaties tussen het gezin en de bewindvoerder, gezinsbegeleider van de gemeente en inmiddels vijfde gezinsmanager zijn slecht, waardoor het vertrouwen van het gezin in de hulpverlening laag is. Gezin B. voorziet zelf in “creatieve oplossingen”, zoals het aftappen van water dat al twee jaar in hun woning is afgesloten. De buurt klaagt al jaren bij de gemeente over de overlast die het gezin in de wijk veroorzaakt, maar het lukt de tot dan toe betrokken hulpverlening niet om (duurzaam) een positieve verandering in het gezin tot stand te brengen.

We beginnen deze studie met zicht verkrijgen op het vraagstuk. Wat zijn manieren om naar het vraagstuk “multiproblematiek in gezinnen” te kijken? Neem bijvoorbeeld bovenstaand gezin als voorbeeld. Wat is hier het vraagstuk, welke kenmerken heeft het en wat zijn de mogelijkheden voor sturing? Het antwoord op deze vragen komt voort uit een **wereldbeeld**, een raamwerk van overtuigingen over hoe de wereld is gestructureerd. In de komende hoofdstukken besteden we aandacht aan deze fundamentele overtuigingen. We beginnen met het paradigma van simpliciteit (het moderne denken), gebaseerd op het beeld van de machine (hoofdstuk 1). Hoewel nagenoeg niemand zal vinden dat de machinemetafoor passend is voor multiprobleemgezinnen, worden professionals vaak verleid of gedwongen toch met dit beeld naar gezinnen te kijken. De gevolgen van deze zienswijze voor gezinnen noemen we de machinetragiek (hoofdstuk 2). Daarna presenteren we een paradigma van complexiteit, gebaseerd op systeemdenken, dat beter past bij de complexiteit van multiprobleemgezinnen (hoofdstuk 3).

1. Het paradigma van vereenvoudiging: machinedenken

Complexiteit als hinderpaal

In de organisatiekunde en meer specifiek in publieke organisaties is de kunst van het ordenen en begrenzen stevig ontwikkeld. Sinds de industrialisatie zijn overheden orde aan gaan brengen in de samenleving. Denk aan het invoeren van achternamen om de staat meer inzicht te geven in haar burgers en vervolgens efficiënter belasting te kunnen heffen. Of: nauwe en smalle straatjes in een middeleeuws centrum worden vervangen door brede en lange wegen, waardoor de politie sneller van de ene naar de andere kant van de stad kan. Doordat overheden orde en standaardisatie creëren, wordt een samenleving “leesbaar” en kunnen alle partijen sneller en makkelijker haar doelen bereiken. Een groot deel van onze welvaart hebben wij aan dit paradigma te danken.⁴ En wanorde en onzekerheid, zoals bij de Brexit, maakt alle partijen terughoudend en afwachtend. Complexiteit is vanouds gezien als hinderpaal op de weg naar vooruitgang en dient daarom te worden gereduceerd.

De machine

De werkwijze van ordening en begrenzing laat zich goed begrijpen met de metafoor van de machine, die we kennen sinds de industrialisatie. Net als bij een machine, veronderstellen we dat de samenleving bestaat uit een aantal onderdelen met vaste, causale relaties. Het is als een auto, die weliswaar gecompliceerd in elkaar zit, maar wel kenbaar is en dus volgens een vast stramien en procedures te maken is en te repareren is. Er zijn experts die verstand hebben van hoe het geheel uit elkaar is te halen, wat alle onderdelen doen en of ze werken en hoe uit alle onderdelen weer een werkend geheel is te maken. Ordening van “welke stap wanneer” en standaardisatie van onderdelen helpen dan om efficiënt te werken. De auto-industrie laat ons dat dagelijks zien en de auto's die van de band rollen, werken ook voor het leeuwendeel en als er iets mis is, komt er een terugroepactie en wordt het probleem gefikst.

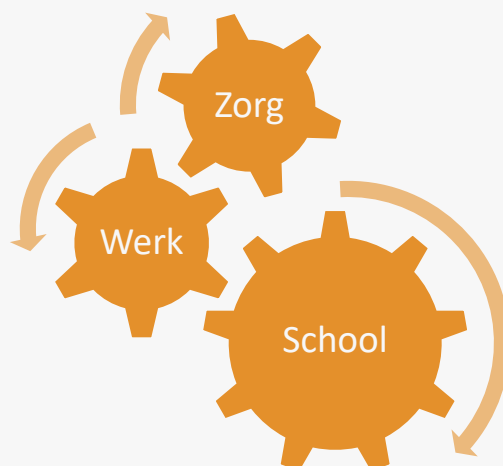
Het gezin als machine

Iedereen begrijpt natuurlijk wel dat deze machinemetaphoor niet van toepassing is op gezinnen. Een gezin leeft, beweegt, verandert, is geen “ding” dat uit elkaar gehaald en vervolgens weer in elkaar gezet kan worden. Toch zou het kunnen zijn dat instanties die vanwege gezinsproblematiek bij gezinnen betrokken zijn, ongewild geïnfecteerd zijn met het gedachtegoed van de machine. Professionals worden soms door hun eigen organisaties gedwongen het gezin onbedoeld als machine te benaderen, zodat hun handelen daarmee controleerbaar, meetbaar en afrekenbaar wordt. Wat gebeurt er als gezinnen als machines benaderd worden?

In het machinedenken bestaat een gezin uit onderdelen (gezinsleden) met onderlinge relaties en diverse leefdomeinen (zorg, school, werk, sport, religie). We veronderstellen dan dat het gezin goed functioneert als alle radertjes goed werken. Een gezin werkt volgens het principe $1+1=2$. Verrassingen zijn er nauwelijks, alles werkt voorspelbaar. Als er een probleem is, zoals een schuldsituatie, dan fikst de schuldhulpverlener als expert dat probleem. Dat onderdeelje wordt vervangen en de machine loopt weer.

⁴ Politicoloog en antropoloog James Scott beschrijft het idee van simplificeren uitgebreid in “Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed” (1998)

Figuur 1. Het gezin als ingewikkelde mechaniek (met als voorbeeld de leefdomeinen zorg, school en werk).



Door het gezin te bezien als een weliswaar gecompliceerd, maar nog steeds mechanisch systeem, wordt het mogelijk om de aanpak op te knippen en specialisten te vragen de opgeknippte delen die niet werken te fixen. Specialisatie is een doorgaande lijn in de menselijke beschaving en begon toen één van drie boeren besloot zich toe te leggen op brood bakken en de andere op slachten. Alle drie konden ze daarna efficiënter werken en samen produceerden ze zo meerwaarde voor dezelfde inspanning. Economen spreken dan van meer arbeidsproductiviteit. Maar de laatste tijd stagneert de toename van arbeidsproductiviteit. Specialiseren vraagt namelijk steeds meer een soort tegenkracht die wel benoemd wordt als integreren. Als de onderdelen die gemaakt worden door de specialisten niet meer samenkomen tot een geheel gaat er iets fundamenteel mis en dat zou momenteel wel eens het geval kunnen zijn. Iedereen voert behoorlijk netjes zijn kerntaak uit, maar het vraagstuk komt er niet meer verder mee. Dan ontstaat onmacht en frustratie.

We gaan ervanuit dat dit alles te maken heeft met de ontwikkeling die onze samenleving heeft doorgemaakt. De samenleving waarin we nu leven is te kenmerken als hoogontwikkeld, dat wil zeggen met een hoge mate van welvaart als gevolg van grote hoeveelheid gespecialiseerde kennis en kunde op alle leefdomeinen. De hoge mate van specialisatie zien we terug als een gezin in de problemen raakt. Bij een multiprobleemgezin zijn dan al snel zo'n vijftien instanties betrokken die gespecialiseerd zijn op een deelprobleem, zoals: gemeente, werkgever, Politie, Openbaar Ministerie, GGZ, schuldhulpverlening, Bureau Halt, Raad voor de Kinderbescherming, huisarts, plaatselijke kerk, mantelzorgers, et cetera.

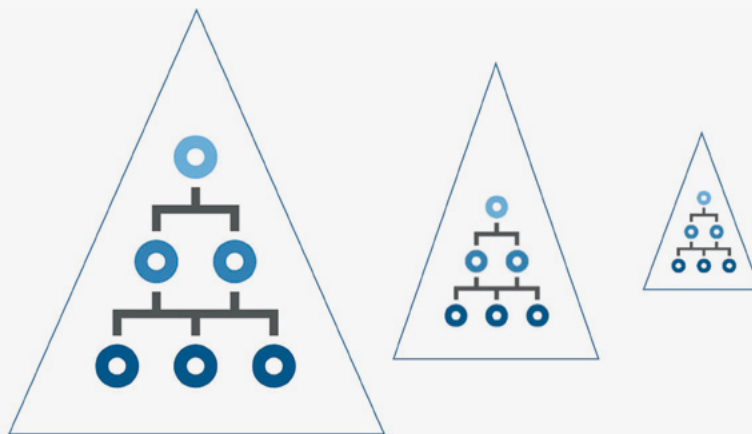
De organisatie als machine

Al deze organisaties zijn eveneens ingericht als waren ze machines.⁵ Ze kennen mooie organogrammen met een heldere indeling, waarbij ieder onderdeel een duidelijk afgebakende taak heeft. De veronderstelling is dat de organisatiedoelen worden bereikt als iedereen zijn of haar taak naar behoren uitvoert. Organisatielieden zijn radertjes in de machine en produceren bijvoorbeeld beleidsnota's, wethoudersbrieven en patiëntafspraken. Ze voelen zich verantwoordelijk voor hun taak, voeren deze ook uit en beperken zich ertoe om de orde niet te verstoren. We noemen dit in organisatiekundige termen ook wel exploitatie en in de tegeltjeswijshedentaal voor managers "doen wat is afgesproken". In overheidsorganisaties en control-afdelingen zijn veel managers hier vooral mee bezig. Hun loyaliteit is aan de eigen taak, de eigen organisatie en de eigen top en controleurs. Alles is omhooggericht, richting de top en de persoon bovenin het organigram. Er ontstaat dan cultuur, waarin

5 G. Morgan. (1986). Images of organization, Beverly Hills: Sage

de interne logica het vaak wint van het vraagstuk daarbuiten.⁶ Dat vraagstuk moet passen bij het beleid en niet andersom. De top moet zo goed mogelijk worden bediend en geïmmuniseerd tegen kritiek vanuit media of volksvertegenwoordigers ("chaos bij de belastingdienst", "inspectie zat te slapen" en zo verder). Daarom moet zoveel mogelijk worden vastgelegd en mag er niets misgaan. Bij bedrijven geldt eenzelfde soort logica, maar dan richting aandeelhouders; bij zorginstellingen richting de zorgverzekeraars; et cetera.

Figuur 2. Organiseren in het paradigma van 'deel op in behapbare kerntaken': gespecialiseerde organisaties rond deelproblemen



Hieronder vatten we het paradigma van vereenvoudiging ("deel op in behapbare kerntaken") samen.

Figuur 3. Samenvatting paradigma van vereenvoudiging

Paradigma van vereenvoudiging	
Inhoud: de problemen en oplossingen	Het probleem knippen we op in deelproblemen. Iedereen legt zich toe op een deelprobleem. De som ervan bepaalt het eindresultaat ($1 + 1 = 2$).
Proces: de weg naar resultaat	We werken van A naar B: een lineair proces met heldere tussenstappen en een vastgelegd eindresultaat. Dit proces wordt begeleid door procedures en protocollen. Meer input (geld, inzet) = meer output.
Structuur: de organisatie en het netwerk	Iedereen krijgt een heldere taak en verantwoordelijkheid toebedeeld en wordt geacht deze uit te voeren binnen een hiërarchische organisatie. De mens is functionaris. Samenwerking met andere partijen gaat op basis van formele verantwoordelijkheden (naast elkaar leggen van deelbelangen).
Ambitie: doelen en wensen	Probleemoplossing. Het probleem moet worden "gefikst" en targets/productienormen behaald. De wereld is immers maakbaar.
Bronnen: kennis en vaardigheden	We werken voornamelijk met het hoofd ("zo zit het": ratio en analytische kennis). We weten ook hoe we dingen moeten fixen ("getting things done"; technische kennis)

⁶ In zijn boek "omgaan met ongeschreven regels" destilleert Herold (2017) uit trainingen met beleidsambtenaren vier harde ongeschreven regels bij ministeries: (1) Besef: we dienen hier de minister, (2) Wees zichtbaar naar de lijn toe, (3) Haal je tijdplanning en doe vooral dat wat politiek belangrijk is en (4) koester je netwerk van usual suspects

Hoe overleef je als organisatiemedewerker in het paradigma van vereenvoudiging?
Door je te houden aan de volgende regels.

Figuur 4. Regels “Hoe overleef je in het deel op in behapbare kerntaken’ paradigma”



We veronderstellen dat het werken vanuit deze principes mede⁷ verklaart waarom complexe vraagstukken van gezinnen die meerdere persistente problemen hebben en veroorzaken, verweesd raken en daarom niet verder gebracht worden. Organisaties met deze informele regels stellen vraagstukken niet centraal. Soms doen ze dat in woord en gebaar, maar niet in daad en in belonings- en verantwoordingsregime.

In het volgende deel verkennen we een alternatieve benadering die aanvullend op de mechanische metafoor van de machinebureaucratie (die de overheid heeft gediend en verder gebracht) een meer organische manier van kijken naar de gezinnen in termen van ecosystemen en naar de problemen als levende vraagstukken waar maatwerk de enige manier is om effectvol te worden. In de metafoor van organische complexe systemen wordt gestart bij het vraagstuk (aan het eind van de klassieke beleidsbenaderingen) en wordt gezien hoe via de methode van maatwerk interventiecombinaties gemaakt kunnen worden waarna de betrokken burgers en instanties georganiseerd worden in netwerken en ketens. Dat vraagt om nieuwe bestuurskracht bij ministeries en instanties.

⁷ We gebruiken hier het woord mede, omdat we veronderstellen dat het onvermogen en de onmogelijkheid om te weten wat deze gezinnen echt gaat helpen, een nadere belangrijke verklaring is.

2. Machinetragiek: een simpele benadering van complexe vraagstukken

Het paradigma van vereenvoudiging, met de machine als metafoor, is een prachtige zienswijze en werkwijze. Een groot deel van de welvaart in moderne samenleving is te danken aan dit paradigma, de machinebenadering, met bijbehorende specialisatie en opknippen. In de context van problemen die gecompliceerd zijn, en zich dus lenen voor opknippen, is de werkwijze zeer effectief. Tegelijkertijd geven wetenschappers aan dat veel maatschappelijke vraagstukken voorbij het label “gecompliceerd” bewegen. Ze worden “complex”, met als bijbehorende typeringen: fluïde, onzeker, ambigue⁸, risicovol, en afhankelijk/samenhangend.⁹ In een oproep aan het nieuwe kabinet schreven de Politie, Openbaar Ministerie en Rechtsspraak: **“criminaliteit wordt anders van aard, complexer. Dit doet een groter beroep op het aanpassingsvermogen”**.¹⁰ Kortom, we hebben voor de groeiende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken een andere manier van kijken en handelen nodig, die beter past bij de complexiteit. Sterker nog: als we een simpele benadering toepassen op complexe vraagstukken, ontstaat er onbedoelde tragiek. Dit noemen we de machinetragiek en we zien deze ook terug in de benadering van multiprobleemgezinnen. Hierover gaat dit hoofdstuk.

De stad en het bos

De politiek wetenschapper en antropoloog James Scott beschrijft wat er gebeurt als een complex vraagstuk wordt versimpeld. Bijvoorbeeld: de kronkelige en nauwe straatjes in een middeleeuws centrum worden vervangen door grote en brede lanen.¹¹ In feite wordt een orde opgelegd aan een complex systeem. Het doel is betere beheersing en meer veiligheid (de politie kan snel van A naar B), maar het kan leiden tot perverse uitkomsten. De crux zit in het perspectief. Vanuit de bewoners gezien is er niks aan de hand. Hun leefwereld ervaren zij als natuurlijk en samenhangend. Ze weten de weg door de kronkelige straatjes. Die straatjes zijn door de tijd heen ontstaan en hebben verschillende functies: mensen ontmoeten elkaar, ze weerspiegelen de geschiedenis en beschermen (juist door hun kronkeligheid) tegen indringers. Van bovenaf gezien echter is de stad een grote bende. Er is geen lijn in te ontdekken, het is niet leesbaar, en verre van efficiënt. Daarom hebben staatsoverheden besloten orde en structuur aan te brengen, vaak vanuit één perspectief of belang (bijv. veiligheid). De aanleg van lange en brede wegen dient dit belang goed, maar komt niet tegemoet aan de complexiteit van wensen en behoeften van bewoners (zoals ontspanning, ontmoeten, historisch besef, rituelen, etc.). Juist daarom zijn steden die op de tekentafel zijn gemaakt (zoals Brasilia in Brazilië) aanvankelijk geen succes geworden. Niemand wilde er wonen. Het versimpelen van de complexe leefwereld schaadt de inwoners. Orde opleggen van bovenaf kan leiden tot chaos onderop.

Een ander voorbeeld van Scott betreft de bosbouw. Bossen met een grote diversiteit aan flora en fauna kennen een grote rijkdom, maar zijn ook onoverzichtelijk en moeilijk te “managen”. Daarom zijn veel bossen van hun complexiteit ontdaan, door ze te reduceren tot één bomensoort en de bomen in strakke rijen neer te zetten. Dit garandeert de meest efficiënte beheersing en de hoogste opbrengsten. Deze complexiteitsreductie heeft echter allerlei onbedoelde effecten. Er is geen rekening mee gehouden dat de variëteit in dieren en planten bescherming bood tegen virussen (complexiteit maakt veerkrachtig). Een bos met slechts één soort is zeer vatbaar voor ziekten, die het bos in één keer plat kunnen leggen.

Deze voorbeelden laten ons de machinetragiek zien en leren ons dat we voorzichtig en zorgvuldig moeten omgaan met complexe systemen, en onszelf moeten remmen in de neiging om ze te beheersen en te managen (d.w.z. benaderen vanuit het paradigma van vereenvoudiging). Complexe systemen kennen een intrinsieke logica. Daarin interveniëren kan allerlei onbedoelde en desastreuze gevolgen hebben.¹² We zien dit ook duidelijk bij de hulp aan multiprobleemgezinnen.

8 Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press

9 Castells, M. (2009). *The Rise of the Network Society*. The Information Age: Economy, Society, and Culture. John Wiley And Sons Ltd.

10 Politie, Openbaar Ministerie en Rechtsspraak. (2017). De toekomst van strafrechtpleging. Ambities voor gezamenlijke versterking. Een oproep aan het nieuwe kabinet.

11 James Scott. (1998). *Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale: Yale University Press

12 De idee van voorzichtigheid in interventies en zelfbeperking staan centraal in het werk van Paul Frissen (de fatale staat, 2013); zie ook de noties van gulzig bestuur en bestuurlijke bescheidenheid (Willem Trommel: gulzig bestuur, 2009)

Onbedoelde gevolgen voor multiprobleemgezinnen en instanties

Organisaties die vanuit het paradigma van vereenvoudiging een complex gezinssysteem benaderen, lopen tegen een aantal problemen aan. Evengoed krijgen gezinnen niet wat zij vragen. Als gevolg horen we vaak de volgende klachten van gezinnen en organisaties.¹³

Van gezinnen

"Je geeft niet wat wij vragen": gezinnen met multiproblematiek vragen van een hulpverlener dat hij het complex aan problemen in ogenschouw neemt en een structurele bijdrage levert aan een betere situatie. De hulpverlener gedraagt zich echter vaak als functionaris met een takenpakket ("voor dat probleem komt iemand anders langs"), met frustratie van het gezin als gevolg. Hier blijkt de frictie tussen institutionele orde (opknippen) en de leefwereldervaring (samenhang).

"De stress die ik van instanties krijg, is nog erger dan mijn schuldenproblematiek": interventies van instanties (stuk voor stuk positief bedoeld en legitiem vanuit het takenpakket) kunnen elkaar versterken in een ongewenste richting als ze niet goed op elkaar zijn afgestemd.¹⁴ Zo kan een gevangenisstraf voor de vader via kettingreacties met andere interventies uitmonden in een uithuisplaatsing van de zoon. Interventies in een complex gezinssysteem kunnen meer stress veroorzaken dan in eerste instantie aanwezig was. Tenzij speciaal voorzien, is er niemand die kijkt welke mix van interventies nodig is om te zorgen dat het gezinssysteem stabiliseert in plaats van op hol slaat in de verkeerde richting. In de City Deal Inclusieve Stad is dit fenomeen aangeduid als de "ondersteuningsparadox": **"in plaats van ondersteunen genereert het systeem extra knelpunten, die vaak voortkomen uit de botsende principes van 'rechtmatigheid en doelmatigheid'".**¹⁵ Daar komt nog bij dat kwetsbare gezinnen vaak moeite hebben een weg te vinden in het bureaucratische systeem. Met andere woorden: hun "doen-vermogen" is relatief beperkt.¹⁶

Van organisaties

"Meneer heeft geen hulpvraag": de cliënt dient zijn problemen zodanig te verwoorden dat deze past binnen het gespecialiseerde aanbod van de verschillende organisaties (persoon moet zich voegen in het grid / aanpassen aan het systeem). Als hij hier niet toe in staat is, is de organisatie vanuit haar taak niet gelegitimeerd om in actie te komen. Dit geeft professionals ook niet zelden een machteloos gevoel.

"We kunnen geen informatie uitwisselen": organisaties die zijn gebaseerd op vereenvoudiging zijn niet ontworpen om samen te werken. Het zijn onafhankelijke entiteiten die in isolement hun bijdrage moeten leveren. Op het moment dat er moet worden samengewerkt en informatie gedeeld, ontstaat er "gedoe" en discussie over wat wel en niet mag. De cliënt denkt: waarom vertellen jullie elkaar niet over mijn situatie?

"Instantie pakt niet door. De hete aardappel wordt doorgeschoven": iedere gespecialiseerde organisatie is niet in staat zelfstandig een complex probleem op te lossen. In een multiprobleemgezin zijn er tal van gerelateerde problemen waar andere organisaties "van zijn". Daarom is doorschuiven een aantrekkelijke, maar ook onvermijdelijke optie.

"Het is dweilen met de kraan open": als organisaties een multiprobleemgezin aanpakken via taakverdeling (ieder zijn eigen inzet plegen), is er vaak sprake van een waterbedeffect. Schulden worden gereduceerd, maar de verslaving blijft in stand. Het huis was net schoon, maar door stress vanwege dreigende uithuisplaatsing kan men weer opnieuw beginnen.

"Hup, nog een partij erbij": voor elk probleem is een aparte organisatie. Dat is vaak efficiënt, maar niet als er vele deelproblemen zijn. Dat betekent namelijk een grote toestroom van organisaties, terwijl de slagkracht niet groter wordt. Integendeel, al snel wordt het "druk" en kun je "door de bomen het bos niet meer zien". "Wie is nu waarvan?" en "wie neemt regie op het geheel?".

13 Deze klachten zijn veelal gehoord tijdens een Denktank bijeenkomst op 31 juli 2018 te Utrecht over een klantreis voor MPG. Verschillende professionals van organisaties in zorg- en veiligheidsdomein waren hierbij aanwezig.

14 Steketee, M. en Vandenbroucke, M. (2010). Typologie voor een strategische aanpak van multiprobleem gezinnen in Rotterdam. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

15 City Deal Inclusieve Stad. (2016). Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken.

16 Zie hier het WRR rapport uit 2017 "Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid"

“De kostenvoordelen slaan elders neer”: door schotten in de financiering is er veel aandacht voor eigen budgetten en nauwelijks voor de effecten van het eigen handelen op de budgetten van anderen. Als zorginstellingen ook aan criminaliteitspreventie werken, zijn de kosten in de justitiële keten lager. Er is immers minder instroom. En andersom ook. Als ze er zelf niet aan werken, stijgen de kosten in de justitiële keten, maar dat slaat niet terug op de zorginstellingen. Het vereenvoudigingsparadigma houdt geen rekening met effecten tussen domeinen en de financiële consequenties daarvan.

“Het kost verschrikkelijk veel geld”: uit een verkennende studie van onderzoeksbureau c6VOLG in een pilotgemeente met 100.000 inwoners blijkt dat “slechts” 5% van de huishoudens kosten maken in de sectoren Sociale Zekerheid, Jeugdzorg én Criminaliteit, maar dat deze kleine groep wel verantwoordelijk is voor meer dan de helft van de totale kosten (55%) van de gemeente in deze sectoren.¹⁷ Onderzoek heeft ook laten zien dat multiprobleemgezinnen gemiddeld ongeveer een ton per jaar kosten.¹⁸ Dit is een indicatie dat de financiële investering in multiprobleemgezinnen zeer groot is, terwijl de positieve effecten achterwege blijven.

Samengevat, het benaderen van multiprobleemgezinnen vanuit het paradigma van vereenvoudiging leidt tot onbedoelde en negatieve gevolgen, zowel voor gezinnen als voor de organisaties in zorg- en veiligheidsdomein. Versimpeling leidt, paradoxaal genoeg, tot gebrek aan overzicht, tot drukte en waterbedeffecten – termen die we vaak associëren met complexiteit. Je zou kunnen zeggen dat versimpeling de complexiteit genereert die we juist wilden reduceren. Complexiteitsreductie leidt vaak tot **“hitting the target, but missing the point”**.

17 Cuyvers, P. (2018). Aandachtshuishoudens in het sociale domein. Samenloop van criminaliteit, sociale zekerheid en jeugdzorg. C6VOLG, Den Haag. Uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

18 Zie onderzoek NJI: Nederlands Jeugdinstituut (NJI). (2016). Aantal en kosten van multi-probleemgezinnen in Almelo. Utrecht: NJI. Zie ook: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/bureaucratie-probleemgezinnen-kost-miljarden.8126805.lynkx>

3. Het paradigma van complexiteit: systeemdenken

Machinetragiek ontstaat als een simpele aanpak wordt toegepast op complexe vraagstukken. Onbedoeld en ongewild wordt het machinedenken ook toegepast op multiprobleemgezinnen, met allerlei tragische gevolgen. Er is een alternatief paradigma nodig, een andere manier van kijken en handelen, die zich beter verhoudt tot de complexiteit van de problematiek in gezinnen, één die complexiteit niet als iets vervelends ziet dat moet worden opgelost, maar die complexiteit omarmt en daar succesvol mee weet te werken. In dit hoofdstuk presenteren we het paradigma van complexiteit, met als metafoor "het (complexe) systeem".

Complexiteit als voedingsbodem voor groei

Complexiteit als iets positiefs: dat is het uitgangspunt van het paradigma van complexiteit. Dit idee vraagt van velen van ons de bekende en vertrouwde aannames los te laten en opnieuw naar de huidige complexe samenleving met haar samengestelde vraagstukken te kijken. Zij die daartoe bereid zijn, zien dat complexiteit minder een hinderlijk iets is en meer een kwaliteit. Dankzij de complexiteit van onze samenleving zijn we in staat grote klappen op te vangen en nieuwe wegen in te slaan. Complexiteit staat dan voor variëteit. Juist door de variëteit te benutten ontstaat een veerkrachtige samenleving die zich voldoende snel vernieuwt om zich steeds meer in allerlei internationale topgroepen te nestelen. Daar waar een zekere ordening helpt om transactiekosten te verminderen, helpt variëteit juist om effectief nieuwe en netelige vraagstukken tegemoet te treden en verder te helpen.

Uit de evolutionaire biologie weten we al dat gebieden met diverse flora en fauna een veerkrachtiger en sterker ecosysteem creëren dan monoculturen. In complexiteit zijn er meer groei mogelijkheden beschikbaar, is de redenering. Zo is bekend dat organismen hun diversiteit en variëteit vergroten, zodat zij meer kans maken in de "survival of the fittest". Er is een grotere kans dat er combinaties ontstaan die goed genoeg zijn om te overleven.¹⁹ Kortom, laten we eens verder redeneren vanuit de gedachte dat complexiteit een onmisbare voedingsbodem is voor groei. En we zullen stevig moeten groeien in onze omgang met gezinnen met diverse persistente problemen voor zichzelf en hun omgeving om daarmee meer succes te boeken.

Een complex systeem

Wie met een complexiteitsbril naar de werkelijkheid kijkt, ziet geen machines, maar complexe systemen. Dit zijn systemen met veel elementen die met elkaar in interactie zijn. De interactie tussen elementen is niet een simpele "A leidt tot B". Relaties zijn non-lineair: een kleine gebeurtenis kan grote gevolgen hebben. Deze gevolgen zijn bovendien moeilijk te voorspellen. We kennen het systeem dus niet goed. In het economische systeem kan het omvallen van een Nederlandse bank razendsnel tot reacties leiden in China, vervolgens in de VS en op die manier weer terugkeren in Nederland. Systemen zijn bovendien nauw met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar, soms ongewenst. Het verhogen van verkeersboetes (rationeel in het vervoerssysteem) kan ertoe leiden dat iemand deze boete net niet kan betalen en nadat de belastingdienst ook nog komt met een terugvordering van onterecht verkregen toeslagen vervolgens zo in de stress raakt dat steeds meer rekeningen niet betaald worden en leiden tot hogere schulden (irrationeel in het zorgsysteem). In beleidstermen: het oplossen van een probleem creëert een ander probleem, of keert terug als het achterliggende probleem niet is aangepakt. De complexiteitstheorie stelt juist dat het vaak niet de grote oorzaken zijn die negatieve gevolgen verklaren, maar een veelheid van kleine oorzaken (het butterfly-effect) die vooral ook hun onderlinge samenloop grote problemen veroorzaken. Met dit inzicht weet de klassieke wetenschap die vooral zoekt naar statistische correlaties zich juist geen raad.

Het gezin als complex systeem

In het paradigma van complexiteit is een gezin een complex systeem, dat weer onderdeel is van een groter samengesteld systeem. Grenzen tussen systemen zijn geen scheidslijnen, maar ontmoetingsruimten waar interactie in gunstige of ongunstige zin kan plaats vinden²⁰. In dit organische systeemdenken bestaat een gezin uit gezinsleden (ouders, kind(eren) en hun onderlinge relaties),

19 Heylighen, F. (1996). The growth of structural and functional complexity during evolution. In: F. Heylighen and D. Aerts (eds.). The evolution of complexity. Kluwer Academic Publishers; Allen, P. M., Stathern, M. and Varga, L. (2010). Complexity: the evolution of identity and diversity. In: P. Cilliers and R. Preiser (eds). Complexity, Difference and Identity: An Ethical Perspective. Springer, New York.

20 P. Cilliers and R. Preiser (eds). Complexity, Difference and Identity: An Ethical Perspective. Springer, New York.

terwijl er tegelijkertijd oog is voor het gegeven dat deze gezinsleden tegelijkertijd actief zijn in andere systemen, zoals de buurt (als burocraten), school (als leerling), werk (als werknemer), en vrijetijd (als lid van de voetbalclub). Met andere woorden: er is sprake van nauw samenhangende en deels overlappende deelsystemen die elkaar beïnvloeden. Systemen en subsystemen zijn wel te onderscheiden, maar niet te isoleren (zoals verondersteld in het paradigma van vereenvoudiging). Het onderscheiden is zinvol omdat we systemen niet begrijpen als we de elementen ervan niet begrijpen. Maar de essentie van het systeemdenken is juist dat de interactie tussen de elementen problemen veroorzaakt, in stand houdt en steeds weer nieuwe problemen aanjaagt.

Een voorbeeld van interacties in het gezinssysteem die problemen in stand houden: wanneer een moeder haar baan opzegt om meer tijd te hebben voor kinderen, ontstaat er meer opvoedingscapaciteit (rationeel voor de opvoedingsondersteuner) maar ook minder verdien capaciteit en wellicht een schuldenproblematiek (irrationeel voor de schuldhulpverlener). Een gevangenisstraf voor de vader leidt tot genoegdoening (rationeel vanuit OM), en tot stress en psychische problematiek bij de moeder en kinderen (irrationeel vanuit GGZ).

Deze interacties zijn niet altijd op voorhand te voorspellen. Een relatief kleine gebeurtenis kan allerlei zelfversterkende effecten hebben en tot een domino-effect leiden, zowel in positieve zin als in negatieve zin.²¹ Zo is er de casus waarbij een oudere werkloze man van een hulpverlener in afwijking van enig protocol een kunstgebit krijgt, omdat de hulpverlener zelf inschat dat dit de eerste stap moet zijn (maatwerk en doen wat werkt in plaats van doen wat binnen jouw kerntaak valt). Deze kleine interventie blijkt net voldoende voor de man om werk te vinden en vandaaruit meer zelfvertrouwen te krijgen en zo voort en zo verder.²²

Aan perioden van relatieve rust en stabiliteit kan soms plots een eind komen door "change events". Soms zijn dit "life events" in of rond het gezin zelf, zoals werkloosheid, scheiding of overlijden. Overigens kan een dergelijke grote gebeurtenis soms verbazingwekkend weinig gevolgen hebben. Ook hier is – in abstracte termen – de betekenis die gegeven wordt aan de gebeurtenis in de interactie tussen elementen in het sociale systeem doorslaggevend. En juist ook daarom is maatwerk nodig: wat gebeurt hier echt en wat helpt hier echt verder.

Dan nog is er weinig zekerheid vooraf te geven. We accepteren dat van de weerman die morgen gerust mag zeggen dat de nieuwe inzichten uit de weergegevens ertoe leiden dat het morgen toch droog is en niet kletsnat zoals gisteren verwacht werd. Maar in beleidssystemen vinden we dat voortschrijdend inzicht maar moeilijk. Daar wordt moeilijk geaccepteerd dat complexe systemen niet te beheersen zijn; het strijdt met het brede (maatschappelijke) verlangen om altijd 'in control' te zijn. We weten echter uit onderzoek dat veel complexe vraagstukken of "wicked problems" juist nooit definitief opgelost kunnen worden.²³ Het kan hooguit worden verzacht of gemitigeerd. We zien dat in de criminaliteit zelf. Deze vormt een blijvend vraagstuk van aandacht en inzet. Op deelterreinen worden successen geboekt daar waar bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie 'boeven die opgepakt worden' snel en vakkundig door de justitiële keten loodst op weg naar een gerechtvaardigde straf en daar waar het mogelijk is 'geplukt en wel'. En toch, tegelijkertijd groeit het fenomeen van ondermijnende criminaliteit en voelen burgers zich ondanks 'objectief omlaaggaande statistieken' niet veel veiliger. Een holistische blik is belangrijk, ook bij het vraagstuk multiprobleemgezinnen, waar nu sommigen uitsluitend kijken naar gezinnen die problemen hebben en anderen naar gezinnen die problemen maken. Die twee werelden komen niet goed bij elkaar, waardoor ze allebei hooguit de helft van het echte vraagstuk voor ogen hebben en vervolgens ook hun 'instrumenten' ook maar op die helft inzetten.

Het 'gehele'²⁴ vraagstuk heeft vooral te maken met de vitaliteit en adaptief vermogen van het sociale systeem waar de problemen zich voordoen. We veronderstellen dat deze systemen zich snel herstellen

21 In de complexiteitswetenschappen wordt dit wel positieve feedback genoemd (weg van het evenwicht, destabiliserend), tegenover negatieve feedback (naar het evenwicht, stabiliserend).

22 Economen noemen dat principe 'nudging'. Daar krijgt het wel een commerciële invulling waarbij het erom gaat consumenten aan te jagen tot consumptie waartoe ze zelf geen initiële behoefte hebben. De idee dat kleine interventies grote gevolgen kunnen hebben komt echter overeen.

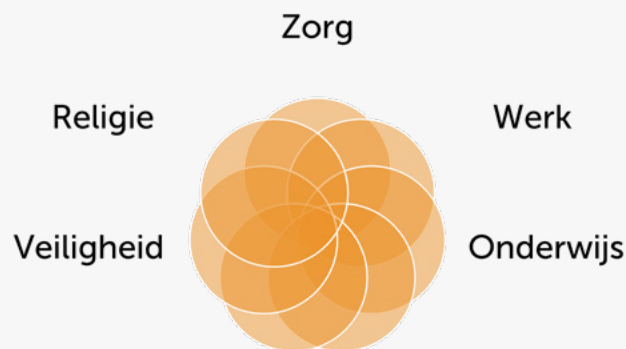
23 Rittel, H.W.J. and Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences, 4, p. 155-169.

24 We gebruiken hier het begrip 'gehele' om te laten zien dat het gaat om een samenstel van problemen. We zijn ons er echter ook terdege van bewust dat elk zogenaamd gehele vraagstuk weer opgenomen is in een groter geheel van een andere orde. Kennis is daarmee altijd partieel. Dat accepteren is echter cruciaal om de eigen aanpak effectief te maken door adaptatie daar waar dat grotere geheel dat eist.

nadat ze een klap krijgen (door een life event of door een interventie vanuit instanties) en zich aanpassen daar waar de veranderende omstandigheden dat eisen (werkloos geworden en dus minder uitgeven is daarvan een concreet voorbeeld, naast vele anderen), als er voldoende zelforganisatie en co-evolutie is. De idee is nu dat instanties de condities kunnen beïnvloeden waaronder het gezin kan stabiliseren en op eigen kracht de weg omhoog kan inslaan (zelforganiserend vermogen), hoewel soms met levenslange begeleiding. Kortom, het gezin als complex systeem kenmerkt zich door onbeheersbaarheid en onvoorspelbaarheid en het is van grote waarde om dat ten volle te erkennen. Een positieve of negatieve spiraal is veelal het gevolg van een samenloop van omstandigheden, maar hangt ook samen met de dynamiek, de veerkracht en het aanpassingsvermogen binnen het systeem.

En dat biedt vervolgens de mogelijkheid tot inzet die verschil kan maken. Daartoe is het wel vereist dat er ontvankelijkheid is bij enkele of meerdere gezinsleden en dat het wordt ervaren en werkt als een bijdrage aan de positieve spiraal in de ogen van de gezinsleden en de omgevingen. We formuleren dit nog wat abstract, maar gaan in het onderzoek dat we uitvoeren hiervan empirische manifestaties verzamelen.

Figuur 5. Het gezin als complex systeem: nauw samenhangende en deels overlappende leefdomeinen



De organisatie als complex systeem

Zodra we erkennen dat het gezin een complex systeem is, gaan we ook anders nadenken over het organiseervraagstuk. Wat nu vaak gebeurt, is dat we vooraf organisaties maken, die geacht worden goed te zijn in oplossingen, waarna deze met de voorgeprogrammeerde oplossingen op zoek gaan naar problemen. Op zich is dat niet zo raar en zelfs begrijpelijk, maar er zitten ook grote risico's aan. Er wordt niet alleen geredeneerd vanuit deelproblemen, maar ook vanuit deeloplossingen en het is maar zeer de vraag of dat effectief is en bestuurskracht genereert. Hier zetten we naast de reflex van opknippen en isoleren de optie van verbinden en koppelen. Hier zit een belangrijke verwachting achter: door veel problemen te stapelen, wordt het vaak gemakkelijker en niet moeilijker om effectief met alle problemen om te gaan. Juist de taakverdeling die we nu kennen genereert vaak een aanbod-oriëntatie in zorg en justitie en laat het vraagstuk verweesd achter, is de veronderstelling.

De aanpak die we met elkaar organiseren om een gezin in de voor henzelf en de samenleving gewenste richting te laten bewegen is het meest effectief als het even complex is als het vraagstuk dat speelt in zulk een gezin (volgens de wet "requisite variety" van Ashby).²⁵ Als we dat doen, verschuift het organisatievraagstuk van 'het in elkaar timmeren van weer een nieuwe organisatie', iets dat in de 'deel op in behapbare kerntaken' paradigma de geheide reactie is, naar een nieuwe dimensie, namelijk die van het creëren van tussenruimte tussen organisaties, waar de vraagstukken centraal staan en niet de eigen beleidsconstructen (dat wat men zich voorneemt te doen, zonder echt te begrijpen wat het vraagstuk

²⁵ Ashby, W. R. (1991). Requisite Variety and its Implications for the Control of Complex Systems. In: Facets of Systems Science, p. 405-417

is). Het gaat dan om het organiseren van een gezamenlijke en adaptieve aanpak rondom het echte vraagstuk. En dat vraagstuk is in dit domein altijd plaats- en tijdgebonden. Er kan wel van elkaar geleerd worden, maar steeds zonder daaruit best practices te kunnen halen die te kopiëren zijn en dan hetzelfde rendement opleveren dan in een eerdere succesvolle casus. Elke nieuwe casus vindt plaats in een unieke context en vereist dus emergente strategieën die bestaan uit een combinatie van praktijken elders, op een unieke manier geassembleerd.

We kennen al enkele organisatievormen die deze complexiteit in zich proberen op te nemen, zoals netwerken en ketens. In netwerken werken gespecialiseerde organisaties samen aan een vraagstuk door onderling hun hulpbronnen (kennis, ervaring, geld, macht) **uit te wisselen**. In ketens werken partijen gezamenlijk aan een "product", waarbij het gaat om de meerwaarde en kwaliteit van ieders deelproduct **in de ogen van de ander**. In multidisciplinaire teams worden **verschillende expertises** samengebracht die nodig zijn om het vraagstuk verder te helpen. Vaak bezitten deze teams ook culturele diversiteit zodat ze zo goed mogelijk de diversiteit in hun vraagstuk kunnen bedienen.

In complexiteit-absorberende organisaties staat het vraagstuk centraal (het gezin), niet de onderdelen (de ouder, het kind en een deelprobleem). Er wordt gedaan wat nodig is en wat de situatie vraagt. Recht doen aan de situatie en het gezin is belangrijk, en daarmee "ieder het zijne geven"²⁶. De organisatie is horizontaal ingericht, niet gericht naar boven (de persoon in de top van de organisatie), maar naar buiten (het gezin). Organisatieleden moeten waarde toevoegen, ongeacht hun formele taak. In een complexiteitsparadigma spreken we ook niet zozeer van management (sturen en controleren vanuit formele posities), maar van leiderschap (beweging die ontstaat in de interactie tussen personen). Het is niet "command and control", maar "involve and empower". We spreken in deze studie binnen een complexiteitserkennende aanpak daarom ook niet van "interventies" (die een top-down beheersing en controle van systemen veronderstellen, zoals in het machinedenken), maar gebruiken de neutralere term "inzet", die meer ruimte laat voor bottom-up handelen en het faciliteren van de zelforganisatie in het systeem.

Figuren van organisaties die complexiteit in zich opnemen, zien er niet zo ordelijk uit. Onderstaande figuur verbeeldt de diversiteit en interactie die complexiteitserkennende organisaties kenmerken.

Figuur 6. De organisatie als complex systeem



²⁶ Zie hier de lezing van Piet Hein Donner op het voorjaarscongres van Divosa in 2016 "Laat je niet gek maken". Hierin pleit hij voor maatwerk als dragend rechtsidee.

We vatten het paradigma van complexiteit samen in onderstaande tabel.

Figuur 7. Samenvatting van paradigma van complexiteit

Paradigma van 'Zit je vast, maak het complexer'	
Inhoud: de problemen en oplossingen	Combineren en integreren van problemen en oplossingen. Het vraagstuk (de samenstelling van sub-problemen en sub-oplossingen) staat centraal. Diversiteit in problemen en oplossingen wordt vergroot, zodat de kans groeit op hoogwaardige combinaties, die samen meer zijn dan de som der delen ($1+1=3$). Alertheid op het omgekeerde is ook nodig: oplossingen die elkaar dwarsbomen ($1+1=0$).
Proces: de weg naar resultaat	Werken van A naar C naar B. We improviseren, d.w.z. passen ons handelen aan de omstandigheden aan en stemmen ons zorgvuldig op anderen af. Het doel is duidelijk (een veerkrachtig en gelukkig gezin), maar de precieze route niet. ¹
Structuur: de organisatie en het netwerk	Dat wat rondom het vraagstuk wordt georganiseerd is horizontaal ingericht voor wat betreft wie wat inbrengt. De participanten rond het vraagstuk formeren zich op basis van de meerwaarde die ze kunnen bieden (in de ogen van anderen). Er wordt samengewerkt op basis van het harde criterium: je voegt iets toe, of je doet niet mee. Een onderdeel van het organisatievraagstuk is hier ook hoe en wie dat vaststelt en toetst.
Ambitie: doelen en wensen	Small wins genereren stevige verbeteringen: kleine stapjes vooruit met iedereen tegelijk, en het beïnvloeden van condities waaronder het gezin vooruit kan komen (versterken van zelforganiserend vermogen). Het vraagstuk kan niet definitief worden opgelost: het leeft en verandert.
Bronnen: kennis en vaardigheden	Rationele analyses zijn niet toereikend in complexiteit. Praktische wijsheid, ervaring en het morele kompas zijn belangrijke richtinggevende bronnen. Leren vindt plaats door doen. ²

1 Zie Hans Boutellier. De improvisatiemaatschappij. Boutellier, H. (2011). De improvisatiesamenleving. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld. Den Haag, Boom Lemma Uitgevers.

2 Zie hiervoor uitgebreider: Donald Schön, "the reflective practitioner" (1991) en zijn beschrijving van "reflection in action"

Tot slot een aantal regels om te overleven in het paradigma van complexiteit:

Figuur 8. Leefregels “Hoe overleef ik in het paradigma van complexiteit?”

-  Doe wat nodig is
-  Biedt meerwaarde
-  Geef ieder het zijne / biedt maatwerk
-  Zet het vraagstuk centraal
-  Loop in de mist
-  Investeer in relaties

Deel II: analyse vanuit complexiteitswetenschappen

In deel één stellen we met indicaties onderbouwd dat complexe vraagstukken niet succesvol kunnen worden aangepakt vanuit een vereenvoudigingsparadigma. Het gezin door de bril van ingewikkelde mechaniek geeft de belofte van kenbaarheid, sturing en controle. Deze belofte komt echter niet uit. Veel gezinnen waarop zich een grote inzet richt, laten zich steeds slechter begrijpen en beheersen. Het lijkt wel alsof de bemoei-inspanning het vraagstuk eerder groter dan kleiner maakt. Dit is de machinetragiek die niemand wil en zich toch voltrekt.

In deel twee van deze studie gaan we dieper in op het vraagstuk multiprobleemgezinnen. In hoofdstuk 4 bezien we hoe de machinetragiek concreet uitwerkt in multiprobleemgezinnen en tot welke knelpunten dit leidt volgens het huidige veld van wetenschap, beleid en praktijk. Tegelijkertijd zijn deze knelpunten aanleiding voor een zoektocht naar bouwstenen die deze machinetragiek ontlopen en beter passen bij de complexiteit van het vraagstuk. Eveneens uit het veld van wetenschap, beleid en praktijk presenteren we daarom tien bestaande bouwstenen voor een effectieve aanpak. In hoofdstuk 5 analyseren we de bouwstenen en knelpunten met inzichten uit de complexiteitswetenschappen. Ze scherpen bouwstenen aan, helpen knelpunten beter te begrijpen en brengen enkele punten van zorg en aandacht naar voren.

4. Tien bestaande knelpunten en bouwstenen uit het veld van wetenschap, beleid en praktijk

In dit hoofdstuk gaan we in op de knelpunten in de aanpak van multiprobleemgezinnen die voortkomen uit de machinetragiek zoals beschreven in hoofdstuk twee. Tegelijkertijd leiden deze knelpunten tot allerlei zoektochten naar aanpakken die wél werken of beter werken. Er zijn al tal van bouwstenen bekend van een aanpak die voorbij de machinetragiek komen. Hieronder presenteren we tien knelpunten en tien bouwstenen zoals deze momenteel zijn ontwikkeld en aangedragen uit de wetenschap, beleid en praktijk. Deze kennis is aangeboord via documenten en interviews (zie bronnenlijst): wetenschappers uit pedagogische, criminologische, medische, psychologische en bestuurskundige disciplines; beleidsmakers, die in staat zijn gedragen plannen te formuleren binnen de wereld van het openbaar bestuur; en professionals, die praktische kennis, wijsheid en ervaring hebben opgedaan in hun werk met de gezinnen.

We starten met een beschrijving van multiprobleemgezinnen die gangbaar is in het veld.

Er bestaan vele definities, die ieder een verschillende nadruk leggen op een bepaald kenmerk van een multiprobleemgezin. Het vraagstuk is te veelvormig om te vangen in één definitie. Het wordt dan al snel een categorie die aanvankelijk helpt om complexiteit te ordenen, maar al snel niet meer voldoet, met nog meer categorieën tot gevolg om de zaak weer dekkend te krijgen. Er worden dan bijvoorbeeld gezinnen op formele criteria uitgesloten, terwijl die naar de ervaring van betrokkenen er wel toe behoren of de hulp nodig hebben die gezinnen in de categorie wél krijgen. We presenteren hieronder daarom een beschrijving van multiprobleem die als functie heeft een algemeen beeld te schetsen van de doelgroep en ruimte laat voor wisselende combinaties van kenmerken. Overigens zijn er ongetwijfeld nog betere beschrijvingen te maken²⁷.

*"Een multiprobleemgezin is een gezin van minimaal één ouder en één minderjarig kind dat langdurig kampt met een combinatie van sociaaleconomische en psychosociale problemen. Veiligheid van de afzonderlijke gezinsleden en/of de betrokken hulpverleners en/of de maatschappij kunnen hierbij in het geding zijn. De betrokken hulpverleners vinden dat het gezin weerbaarst is voor hulp."*²⁸

De problemen zijn meervoudig (meerdere levensgebieden), samenhangend (onderling verbonden, elkaar beïnvloedend en instandhoudend), chronisch, of ook intergenerationeel.²⁹

Tien knelpunten

Er zijn knelpunten en frustraties in de aanpak van multiprobleemgezinnen. Zo zeggen respondenten:

"We spreken al 40 jaar over integraal werken, en het lukt nog steeds niet."

"In de droom vinden we elkaar vaak wel: hoe het zou moeten, wat we zouden willen. Maar we worden vaak wakker uit de droom en realiseren ons dan dat de realisatie van de droom een grote veranderopgave voor de eigen organisatie betekent"

Het Toezicht Sociaal Domein schrijft in 2017³⁰:

"In de praktijk lukt het onvoldoende om de problematiek goed in kaart te brengen, de (on)mogelijkheden en beperkingen van een gezin te herkennen en hierop in te spelen en om een goed functionerend team rondom het kwetsbare gezin te leiden."

"Het lukt op dit moment nog niet met het gezin en overige betrokken professionals een samenhangende aanpak tot stand brengen, die effectief de problemen oplost of beheersbaar maakt en nieuwe problemen helpt te voorkomen."

27 De hier gehanteerde is samengesteld uit onderstaande twee bronnen.

28 Van der Steege, M. en Zoon, M. (2017). Richtlijn multiprobleemgezinnen. NVO, BPSW en NIP.

29 Steketee, M. en Vandenbroucke, M. (2010). Typologie voor een strategische aanpak van multiprobleem gezinnen in Rotterdam. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

30 Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd. (2017). Inspectierapport. Het wijkteam en kwetsbare gezinnen.

Wie de documenten over multiprobleemgezinnen erop naslaat, komt tot tien knelpunten. Veel ervan komen voort uit de onbedoelde tragiek van de machinebenadering van multiprobleemgezinnen.

NB: om de knelpunten helder voor het voetlicht te brengen, zijn nuanceringen als “soms” en “niet altijd” vermeden. Natuurlijk en gelukkig komen de knelpunten niet altijd en overal voor. Het zijn knelpunten die door het veld met regelmaat worden aangetroffen. De nummering is ook geen prioritering.

Knelpunt 1: Versnipperde hulp met grensconflicten

Hulpverlening is te veel gericht op deelproblemen en individuele gezinsleden, in plaats van op de samenhang van problemen binnen het hele gezin. De aanpak is te eenzijdig en te weinig generalistisch, integraal en samenhangend. Door het oplossen van een probleem binnen eigen taak en tijdsbestek ontstaan grensconflicten tussen hulpverleningstrajecten. Inzicht in totale gezinssituatie ontbreekt; organisaties zoomen niet uit.

Knelpunt 2: Schotten in financiering

Financiering is versnipperd, waardoor het niet lukt om snel budget beschikbaar te stellen voor het gezin om daarmee te doen wat nodig is. Organisaties streven naar optimalisaties van de combinatie van de eigen kerntaak en het eigen budget. Problemen opruimen in een ander beleidsveld is niet attractief. Je spant je immers extra in, los van jouw eigen kerntaak waarover je wel verantwoording moet afleggen en doet iets waarover je geen verantwoording hoeft af te leggen.

Knelpunt 3: Lange wachtlijsten, hoge werkdruk, weinig capaciteit

Door lange wachtlijsten bij (jeugd)hulpinstanties, hoge werkdruk (hoge case-load met veel administratieve verplichtingen) en weinig personeel (met veel wisselingen) blijft werk liggen en worden problemen niet opgelost. Tijdens de lange wachttijden kan problematiek zich opstapelen, waardoor behandeling een zwaardere (en langduriger) karakter krijgt, wat weer de wachttijden voor anderen vergroot.³¹ De snelle wisselingen in personeel geeft discontinuïteit in de relatie met multiprobleemgezinnen, waarin toch al veel professionals actief zijn.

Knelpunt 4: Conflicterende perspectieven en rolopvattingen

De samenwerking tussen organisaties blijft te wensen over. Organisaties uit verschillende domeinen (zorg en veiligheid) spreken verschillende talen. Hun perspectieven conflicteren, met wederzijds onbegrip tot gevolg. Denk bijv. aan “straffen” (veiligheidsdomein) versus “nog een kans geven” (zorgdomein). Ook zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet altijd duidelijk. Is iedereen verantwoordelijk, en daarmee niemand verantwoordelijk?

Knelpunt 5: Niet-passende hulp

Hulp aan gezinnen wordt te zwaar ingezet, terwijl vaak behoefte is aan lichte hulp met praktische ondersteuning. De eigen kracht van het gezin wordt onderschat. Soms echter is de hulp te licht, als de eigen kracht wordt overschat, met overvraging als gevolg.

Knelpunt 6: Gebrek aan kennis en vaardigheden professionals

Het ontbreekt professionals aan de benodigde kennis en vaardigheden om effectief met gezinnen te werken. Een voorbeeld is het onvermogen de taal van het gezin te spreken. Aan regisseurs worden hoge eisen gesteld door hun spilfunctie in het complexe werkveld. Door ziekteverzuim en verloop in personeel ontstaat een tekort aan geschoolde professionals.

Knelpunt 7: Te weinig handelingsruimte, te veel productsturing

Professionals ervaren gebrek aan mandaat en handelingsruimte om zelfstandig de goede besluiten te nemen. Ze ervaren last van institutionele kaders, procedures, regels, en verantwoordingregimes op basis van producten in plaats van waarden. Tegenover deze perceptie van de professionals staat die van het management, die naar hun idee de professionals voldoende mandaat en vrijheid geven om de goede dingen te doen.

Knelpunt 8: Zorgmijdend gedrag gezin(sleden)

Het gezin werkt onvoldoende mee aan hulpverleningstrajecten (zorgmijdend gedrag). Het ervaart zelf geen problemen en houdt hulpverleners op afstand.

³¹ Zie bijvoorbeeld het NRC op 18 oktober 2018 over tekorten in de jeugdzorg: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/10/18/tekorten-jeugdzorg-het-nieuwe-normaal-a2642224>

Knelpunt 9: Gebrekkige informatie-uitwisseling

Organisaties wisselen onvoldoende kennis en informatie uit om elkaar in staat te stellen effectief te handelen. Beelden over aangescherpte privacywetgeving creëren terughoudendheid bij professionals in het delen van informatie.

Knelpunt 10: Allocatie van financiële middelen

Eerder zijn al onderzoeken genoemd die uitwijzen dat de aanpakken van multiprobleemgezinnen gepaard gaan met grote investeringen waarvan het rendement achterblijft. Ook is bekend dat de gemeentelijke uitgaven in zorgdomein harder stijgen dan de inkomsten, waardoor ze op andere terreinen minder geld uitgeven, en dat gemeenten met name op jeugdzorg meer uitgeven dan begroot³². Hier toont zich een allocatievraagstuk: er zijn sectorale investeringen (lokaal en nationaal), maar wat is daarvan het rendement en zijn andere allocaties (waaronder gezamenlijk budget of gezamenlijke verantwoording) mogelijk die beter bij het complexe vraagstuk passen? Het is goed denkbaar dat het bijeenbrengen van alle sectorale middelen en de middelen van gemeenten en Rijk en vervolgens de vraag te stellen wat daar effectief mee gedaan kan worden tot heel andere interventies gaat leiden dan wanneer partijen binnen hun eigen organisatie tot prioriteitstelling komen.

Tien bouwstenen

Al jaren wordt naarstig gezocht naar bouwstenen van een effectievere aanpak, die voorbij logica van vereenvoudiging en machines komt. Deze zoektocht blijkt al vergevorderd. Er zijn tal van bouwstenen bekend die het gezin erkennen als een levend, dynamisch en organisch systeem, dit systeem centraal stellen en op een gelijkwaardige, bottom-up manier dit systeem naar een betere staat proberen te brengen. Uit onderzoek in het veld komen de volgende bouwstenen naar voren.

Bouwsteen 1: Gezin centraal

Het gezin staat centraal in de aanpak, niet de verschillende problemen en gezinsleden an sich. Om te voorkomen dat de hulp versnipperd raakt, wordt voor elk gezin één plan gemaakt waarover één persoon **regie** voert (**één gezin, één plan, één regisseur**)³³. Deze regisseur is het aanspreekpunt voor het gezin. Hiermee wordt een eenheid in de aanpak gecreëerd die tegemoetkomt aan de eenheid en samenhang waarmee het gezin haar eigen realiteit ervaart, daar waar instanties veel verschillende problemen signaleren. Rond de regisseur (een generalist) bevinden zich de andere hulpverleners (specialisten); dit principe wordt ook wel “wrap-around care” genoemd. Van specialisten wordt steeds meer een generalistische rol verwacht, zoals in het sociaal wijkteam.

Bouwsteen 2: Interdisciplinair, multicultureel en continue team

In het team van hulpverleners moeten verschillende expertises aanwezig zijn om de uiteenlopende behoeften van het gezin zo goed mogelijk te bedienen. Ook verschillende culturele achtergronden³⁴ in het team zijn hierbij behulpzaam, zodat professionals in staat zijn het levensbeeld van het gezin te begrijpen en daaraan zichzelf en de aanpak te relateren. Vandaar: een interdisciplinair en multicultureel team. Een systeemtherapeut is een waardevolle aanvulling. Het team is klein (**less is more**) en heeft een kleine case-load. Teamleden overleggen dagelijks over de betreffende gezinnen en kunnen zo nodig specialistische hulp inroepen voor deelproblemen. Continuïteit in het team is van levensbelang. Vervanging van één teamlid kan een groot effect hebben op de effectiviteit van het team, zeker omdat bij complexe casuïstiek de benodigde competenties zeer persoonsgebonden zijn. Leden zijn moeilijk vervangbaar.

Bouwsteen 3: Doorzettingsmacht en professionele handelingsruimte

De regisseur dient te beschikken over voldoende mogelijkheden om het beste te organiseren voor het gezin: doorzettingsmacht, mandaat en professionele handelingsruimte. Hij moet, als hij vast komt te zitten in tegenstrijdige regels en procedures, kunnen opschalen naar gemeente en/of Rijk (door professionals ook wel een “bureaucratisch moratorium” genoemd) en misstanden en knelpunten in de systeemwereld aankaarten. Hulpverleners moeten veiligheid voelen om beslissingen te nemen (ook als er nog onzekerheid is over de effectiviteit van inzet) en fouten te maken.

32 Zie <https://www.divosa.nl/nieuws/gemeenten-geven-724-miljoen-meer-uit-aan-sociaal-domein-dan-begroot>

33 ‘Eén gezin, één plan, één regisseur’ is de bewoording van het uitgangspunt bij het vierde doel van de jeugdstelselwijziging (Kamerstukken II 2013/14, 33684, nr. 3). Zie ook het e-book “Aan de slag achter de voordeur. Van signaleren naar samenwerken”, een publicatie van het Ministerie van BZK (2011).

34 Denk aan verschillen in etniciteit, levensbeschouwingen, maar ook culturen als woonwagenvelden, etc.

Doen is de beste manier van denken. Als het tijdsbeslag van schriftelijke verantwoording te groot wordt, moet er de mogelijkheid tot mondelinge verantwoording zijn.

Bouwsteen 4: Samenwerking en coördinatie met reguliere organisaties

Door de versnippering in de bureaucratie hebben hulpverleners heel wat afstemwerk te verrichten, zowel met hun eigen organisatie als met hun verschillende partners. Het moet duidelijk zijn wie de regisseur is en wie verantwoordelijk is. Verantwoordelijkheid heb je niet, die neem je. In de afstemming is openheid belangrijk: vertel wat je doet. Er zijn vaste contactpersonen vanuit de reguliere organisaties en er vindt periodiek overleg plaats. Informatie wordt uitgewisseld voor zover nodig; alleen informatie uit de systeemwereld van instanties is niet genoeg; juist de "straat informatie" (uit het gezinssysteem en gerelateerde systemen) moet worden gebruikt voor een zo compleet mogelijk beeld.

Bouwsteen 5: Realistische (=bescheiden) doelstelling met gezin

Complexe problematiek (samenhangend en langdurig) is niet zomaar opgelost. "Wat acht jaar duurt, kost acht jaar om het op te lossen", is een veelgehoorde uitspraak. Daarom bestaan doelstellingen uit kleine stapjes, die samen met het gezinssysteem worden gedefinieerd, in de taal van het gezinssysteem. Een systeemtherapeut kan hierbij helpen. De gezinsleden zijn eigenaar van de doelen. Voortgang wordt gedefinieerd als het zetten van kleine stapjes en creëren van nieuw perspectief, niet als het behalen van organisatorische targets. De voortgang wordt nauwkeurig en langdurig bijgehouden (het is een langetermijnproces), en met regelmaat besproken met het gezin.

Bouwsteen 6: Gelijkwaardige benadering gericht op versterking van zelforganiserend vermogen

Veel belangrijker dan de precieze interventie, is de relatie tussen hulpverlener en gezin. De hulpverlener staat naast het gezin, niet erboven of ertegenover. Hij sluit aan bij de leefwereld van het gezin. Eerst moet een relatie worden opgebouwd, pas dan kan duurzame verandering plaatsvinden. Hulpverleners zijn actief en gaan op het gezin af (**outreaching**). Ze zijn volhardend en blijven zo lang en intensief als nodig betrokken. Het uiteindelijke doel van hulpverlening is het versterken van de eigen kracht van het gezin, ofwel het vergroten van het zelforganiserend vermogen. Het gezin wordt zoveel mogelijk aangesproken in haar kracht en de condities worden gecreëerd waaronder het gezin regie kan nemen in haar leven.

Bouwsteen 7: Vraaggericht en maatwerk

Ieder gezin is uniek. Daarom dienen alle ondernomen acties te worden afgestemd op het gezin. Het gaat om het bieden van maatwerk en het doen wat nodig is. De aanpak dient te passen bij het risico op probleemgedrag van de gezinsleden, de behoeften van het gezin, en het leervermogen, de vaardigheden en de motivatie van het gezin³⁵. Kortom: vertrekpunt is het gezin en zijn context, niet het aanbod van de instanties. Bij maatwerk hoort ook een maatwerkbudget: een ontschot budget, gekoppeld aan het gezin, voor de benodigde, integrale ondersteuning.

Bouwsteen 8: Betrokkenheid van steunsystemen

Hulpverleners hebben aandacht voor de samenhang tussen systemen. Sterker nog: andere systemen zijn nodig voor het ten positieve beïnvloeden van het gezinssysteem. Daarom is samenwerking nodig met "steunsystemen", zoals familie, straat, kerk, werk en vrienden. Zij worden betrokken in de acties en zijn nodig om het gezin op de lange termijn verder te helpen. De hulpverleners kunnen het niet alleen.

Bouwsteen 9: Prioriteit aan basale behoeften

In de kluwen van problemen trekken instanties als eerste aan het grootste touw (**first things first**). Vaak is dit veiligheid, huisvesting of schuldhulpverlening (en voor kinderen passend onderwijs). Denk hierbij aan de piramide van Maslow, met fysieke behoeften als eerste laag, en daarna veiligheid en zekerheid. Regisseurs beschikken over een "bestaanszekerheidsmandaat", namelijk de bevoegdheid om deze basale behoeften te regelen. Pas daarna kan aan dieperliggende problematiek worden gewerkt, met bijvoorbeeld psychische hulp.

Bouwsteen 10: Vroeg-signalering en preventie

Het is belangrijk om gezinnen die in de voorfase van multiproblematiek zitten (de risicogezinnen) tijdig te signaleren, zodat voorkomen kan worden dat ze escaleren tot multiprobleemgezin met alle kosten en professionele inspanningen van dien; onder het motto "voorkomen is beter dan genezen".

³⁵ Zie ook het Risk, Need and Responsivity (RNR) model, in bijvoorbeeld: Andrews, Donald A., and James Bonta. "Rehabilitating criminal justice policy and practice." *Psychology, Public Policy, and Law* 16.1 (2010): 39.

Over deze tien bouwstenen bestaat enige consensus in het veld. Samen vormen zij een aanpak voor multiprobleemgezinnen die als effectief ervaren wordt. Winstpunten die uit onderzoek naar voren komen zijn bijvoorbeeld verbeterd contact en aansluiting met cliënten, kostenbesparingen (efficiencywinst) en meer voldoening bij hulpverleners. Het resultaat in gezinnen is positief (hoewel mondjesmaat, zoals verwacht in een bescheiden aanpak), en ook daling in overlast en recidive-risico worden genoemd.³⁶

³⁶ Gielen, A-J. (2012). Waarderend observeren gezinsgericht werken. Bureau Jeugdzorg Zaandam; Jan Dirk de Jong, Jeroen van den Broek en Paula Vrij. (2017). Eentje die het begrijpt. De werkwijze van gezinscoaches en ITB-er binnen de integrale aanpak van transgeneratieve problematiek bij multiprobleemgezinnen in Aalsmeer; Instituut voor Publieke Waarden. (2017). Doorbraken in Almelose MPG's.

5. De bouwstenen en knelpunten geanalyseerd vanuit de complexiteitswetenschappen

Het vorige hoofdstuk beschrijft tien bestaande bouwstenen en knelpunten voor effectievere aanpak van multiprobleemgezinnen. Nu analyseren we deze bouwstenen en knelpunten met behulp van inzichten uit de complexiteitswetenschappen. We formuleren tien principes uit de complexiteitswetenschappen. Deze vormen een verdieping op de korte introductie in complexiteit uit hoofdstuk twee. Ze helpen de knelpunten beter te begrijpen en schuiven cruciale bouwstenen naar de voorgrond en scherpen deze aan.

Principe 1: Systemisch kijken, de samenhang centraal

“Systemisch kijken” betekent in de complexiteitswetenschappen dat systemen niet te isoleren zijn (zoals onderdelen van machines), maar in elkaar zijn ingebed. We zien zo systemen in systemen in systemen. Wie op deze manier naar het vraagstuk multiprobleemgezinnen kijkt, ziet verschillende systemen op verschillende niveaus die onderling nauw samenhangen. Een systeem is hier: (1) een bepaalde structuur, (2) met elementen die (3) met elkaar in interactie zijn voor (4) een bepaald doel³⁷. Dit is een abstracte formulering, maar juist door die abstractie is het mogelijk vele systemen te onderscheiden.

We onderscheiden de volgende systeemniveaus in het activveld van multiprobleemgezinnen:

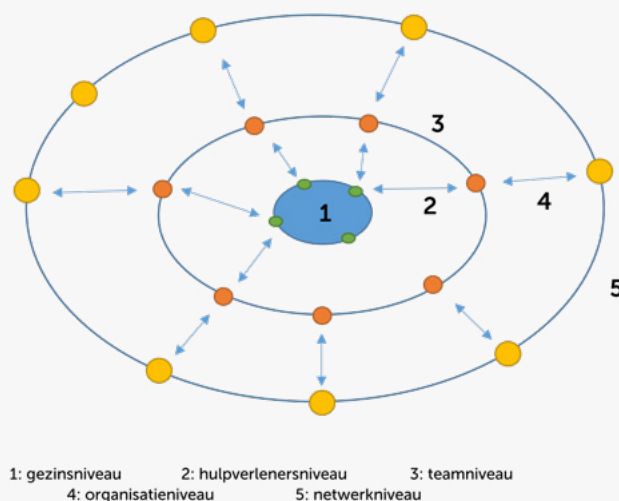
1. Gezinsniveau: bestaande uit gezinsleden. Uit hun onderlinge interactie en de wisselwerking met hun omgeving vormt zich de “staat” van het gezin
2. Hulpverlenersniveau: de professional, die samen met de cliënt in een systeem vormen gericht op herstel van de cliënt (en zijn omgeving)
3. Teamniveau: professionals die in een team (al dan niet vanuit verschillende organisaties) gezamenlijk aan gedeelde problematiek werken
4. Organisatieniveau: de professional maakt ook deel uit van een organisatie (Ministerie van Justitie en Veiligheid, Raad van de Kinderbescherming, Zorg- en Veiligheidshuis, GGZ-instelling, etc.) die als doel heeft een bepaalde (wettelijke) taak uit te voeren
5. Netwerkniveau: organisaties werken samen in een netwerk van wederzijdse afhankelijkheden, waarin zij bronnen (kennis, geld, informatie) uitwisselen. Dit netwerk bestaat op zijn beurt weer uit verschillende schaalniveaus (lokaal, regionaal en nationaal). In de literatuur wordt de samenhang van acties op meerdere schaalniveaus aangeduid als multi-level governance³⁸.

37 Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An Introduction to the Complexity of Public Decision-Making* Emergent Publications Litchfield Park, AZ.

38 Zie bijvoorbeeld: Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski en Bram van Vulpen. (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance*. NSOB: Den Haag.

Deze systemen vormen samen het totaalsysteem in het vraagstuk multiprobleemgezinnen. In onderstaande figuur zijn de systemen gevisualiseerd. De groene, oranje en gele stippen zijn de elementen binnen de systemen (respectievelijk de gezinsleden, de professionals en de organisaties). De interactie tussen systemen is aangegeven met pijlen.

Figuur 9.



Deze visualisatie is in zichzelf een simplificatie, zoals ieder model van de complexe werkelijkheid dat is. De praktijken in Nederland zijn bovendien veelvormig, zodat iedere lokale praktijk een andere visualisatie zal opleveren. Toch is deze visualisatie behulpzaam om te laten zien dat knelpunten en bouwstenen op verschillende systeemniveaus zijn gepositioneerd. **Kortom, systemisch kijken maakt de gelaagdheid van het vraagstuk multiprobleemgezinnen duidelijk.** Het maakt duidelijk dat gezinnen niet op zichzelf staan, maar worden beïnvloed door omliggende teams en organisaties. Het vraagstuk multiprobleemgezinnen 'aanpakken' is dus ook: de teams en organisaties eromheen aanpakken. Systemisch kijken betekent niet alleen (bijvoorbeeld in systeemtherapie) de samenhang van problematiek en gezinsleden in ogenschouw nemen, maar ook de veranderingen bezien in organisaties.

Hieronder zijn de bouwstenen en knelpunten toegewezen aan systeemniveaus.

Systeemniveau 2: hulpverlenersniveau (cliënt en professional)

Bouwsteen 5: realistische, bescheiden doelstelling

Bouwsteen 6: gelijkwaardige benadering gericht op eigen kracht

Bouwsteen 7: vraaggerichte hulp die aansluit bij de behoeften van de cliënt (maatwerk)

Knelpunt 5: de hulp is te zwaar

Knelpunt 8: cliënt/ gezin werkt niet of onvoldoende mee



Systeemniveau 3: team van professionals

Bouwsteen 1: gezin centraal

Bouwsteen 2: interdisciplinair, multicultureel, continue team

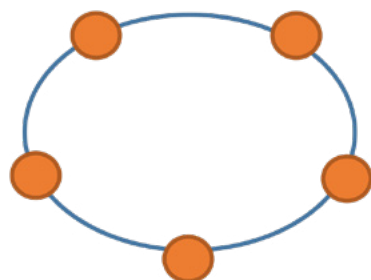
Bouwsteen 8: combineren van leefdomeinen en steunsystemen gezin

Bouwsteen 9: prioriteit geven aan basale behoeften

Knelpunt 4: conflicterende perspectieven en rolopvattingen

Knelpunt 1: versnipperde hulp met grensconflicten

Knelpunt 9: gebrekkige informatie-uitwisseling



Systeemniveau 4: de professional in zijn organisatie

Bouwsteen 3: doorzettingsmacht en professionele handelingsruimte

Knelpunt 2: schotten in financiering

Knelpunt 3: lange wachtlijsten, hoge werkdruk, weinig capaciteit

Knelpunt 6: gebrek aan kennis en vaardigheden

Knelpunt 7: te weinig professionele handelingsvrijheid

Knelpunt 10: dreigende tekorten



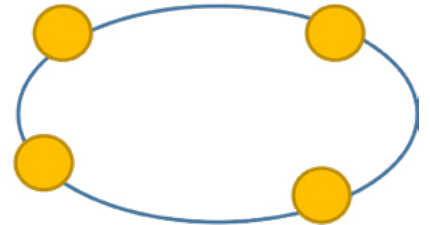
Systeemniveau 5: netwerk van organisaties

Bouwsteen 4: samenwerking en coördinatie reguliere organisaties

Knelpunt 1: versnipperde focus

Knelpunt 4: conflicterende perspectieven en rolopvattingen

Knelpunt 9: gebrekkige informatie-uitwisseling



Het principe van "systemisch kijken" zegt vooral iets over het hele pakket aan bouwstenen.

Het laat zien dat er niet gewinkeld kan worden in de bouwstenen: het een wel, het ander niet.

Willen multiprobleemgezinnen beter geholpen zijn, dan moet er op alle systeemniveaus acties ondernomen worden. Natuurlijk en begrijpelijk horen we vaak dat we het voor het gezin doen en de professionals rond het gezin. "Den Haag" moet naar het gezin toe, "daar waar het echt gebeurt".

Dat is waar; tegelijkertijd staat fysieke afstand niet gelijk aan invloed. "Daar waar het echt gebeurt" wordt net zo echt beïnvloed door een goede samenwerking tussen organisaties op beleidsmatig en strategisch niveau. Andersom werpt jarenlange inspanning van een gemeenteambtenaar "dichtbij" het gezin soms nauwelijks vruchten af. Oorzaak-gevolgrelaties zijn niet lineair. Dat betekent trouwens ook dat eenvoudigweg meer geld investeren door het Rijk in zorg niet 1-op-1 leidt tot betere zorg.

Het gaat erom dat iedereen beseft dat hij of zij, op welk systeemniveau dan ook, **van invloed** is op een niet altijd van tevoren te voorspellen manier.

Samengevat: de bouwstenen liggen op verschillende systeemniveaus en op al deze systeemniveaus moet actie worden ondernomen: het netwerk van organisaties, de inrichting van organisaties, het team, en de cliënt-hulpverlenerrelatie. Niveaus selecteren is niet mogelijk. Iedereen moet aan de bak in de overtuiging dat hij of zij beslissend kan zijn. Het gaat niet alleen om het gezin; er is ook een verandertraject nodig in de organisaties en teams om het vraagstuk verder te brengen.

Principe 2: Emergentie en de kwaliteit van de interactie

Vanuit het paradigma van vereenvoudiging zijn we gewend om te focussen op onderdelen en vervolgens interventies op deze onderdelen. Daarbij gaan we voorbij aan de idee dat resultaat niet alleen voortkomt uit de kwaliteit van de onderdelen of de interventie, maar uit de interactie tussen onderdelen en interventies. Dit idee van 'resultaat uit interactie' noemen we emergentie, of ook wel: "het geheel is meer dan de som der delen"³⁹. Dit betekent concreet dat het functioneren van een

- ...gezin is niet terug te herleiden tot het gedrag van individuele gezinsleden
- ...therapeutische relatie niet tot de therapeut en de cliënt
- ...team niet tot de individuele professionals
- ...organisatie niet tot individuele organisatieleden
- ...netwerk van organisaties niet tot individuele netwerkpartners

Kortom, alle resultaat ontstaat in relatie. Het is moeilijk aan te wijzen in de onderdelen; het is onzichtbaar in de verbinding. Het complexiteitsperspectief is een **relationeel perspectief**⁴⁰.

In het principe van emergentie komen verschillende bouwstenen en knelpunten terug. Allereerst knelpunt 1, namelijk de ineffectiviteit van versnipperde hulp, gericht op individuele gezinsleden, zonder gewenst resultaat op gezinsniveau. Knelpunt 1 is de ontkenning van relatie en de afhankelijkheid van organisaties. Ook knelpunt 7 (te veel productsturing) heeft te maken met (ontkende) emergentie. Een product staat niet gelijk aan resultaat. De effectiviteit van het product hangt af van de **reacties** op het product, het ontstaat in actie-reactie, ofwel in relaties. Hetzelfde geldt voor interventies. In hulpverleningsland is al langer duidelijk dat interventies (een specifieke behandelingstechniek) eigenlijk minder belangrijk zijn dan de relatie tussen hulpverlener en cliënt⁴¹. Pas als er een veilige relatie is, worden interventies daarbinnen effectief. Soms is zelfs de veilige relatie al een interventie op zich.

Ook het gebrek aan handelingsruimte (knelpunt 7, zie ook bouwsteen 3) is hier belangrijk. Het gebrek aan handelingsruimte heeft vaak te maken met verantwoordingsstructuren waarin professionals (hulpverleners, ambtenaren) worden afgerekend op delen, niet op de relatie. Het gaat vaak om het afvinken van taken en activiteiten (een onderzoek, een behandeltraject, een overlegorgaan oprichten, budgetbesteding, etc.). Of deze activiteiten ook effect hebben in de relatie met anderen, is vaak geen onderdeel van verantwoording. Als er activiteiten worden ondernomen die wel relatie of interactie ten goede komen, maar niet tot het gangbare repertoire van acties behoren, hebben professionals niet zelden een probleem. Ook wordt succes vaak ten onrechte toegeschreven aan een (beleids)interventie, net zoals falen vaak wordt gewijd aan de gebrekkige kwaliteit van de interventie.

Hieruit volgt dat verantwoording veel meer dient plaats te vinden in termen van: heb ik met mijn handelen de kwaliteit van de interactie vergroot? Toetssteen hier is de **ander, degene die geraakt wordt door mijn handelen**. Hoe ervaart de "ander" (samenwerkingspartner, gezin, collega) mijn handelen? Welke kwaliteiten schrijven partners van het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan het ministerie toe? Natuurlijk moet iedereen "zijn huis op orde hebben". Maar het gaat niet alleen om technische kwaliteit, maar ook om **perceptiekwaliteit**. In termen van ketensamenwerking: welke kwaliteit ziet de co-producent in mijn deelproduct en de koper in ons totaalproduct? Verantwoording bestaat uit **spiegelen aan de ander**, volgens het principe van groepstherapie waarin deelnemers hun identiteit versterken door te spiegelen aan anderen.

Samenvattend: de kwaliteit van het resultaat wordt in grote mate bepaald door de kwaliteit van de interactie tussen organisaties, professionals en het gezin. Dit noemen we emergentie. Vaak echter staan de onderdelen centraal en wordt er op onderdelen gestuurd. Het is belangrijk om in verantwoordingsstructuren de interactie en de ervaren effectiviteit van handelen door de ander centraal te stellen. Dit is een belangrijke aanvulling bij bouwsteen 3 en knelpunt 7 over professionele handelingsruimte. Een verantwoordingsregime gericht op relaties in plaats van delen geeft de professional meer ruimte om in de relatie te doen wat nodig is. Hoofdstuk 7 gaat verder in op verantwoording.

39 Holland, J.H. (1997). Emergence. *Philosophica*, 59(1), 11-40

40 Cilliers, identity and complexity Cilliers, P., and Preiser, R. (eds). (2010). **Complexity, difference and identity: An ethical perspective**. New York: Springer Science & Business Media.

41 Belangrijk hier is het onderzoek van Jan Dirk de Jong (Hogeschool Leiden) over de relatie tussen professional en cliënt.

Principe 3: diversiteit en rijke begrenzingsen

In het complexiteitsperspectief wordt diversiteit als iets moois gezien, waar het vaak als verstoring van overzicht, voorspelling en controle wordt beschouwd.⁴² Complexiteitsfilosofen zouden zeggen: **“als we een rijk begrip van de wereld en elkaar willen (d.w.z. veel betekenis), als we veerkrachtige en dynamische organisaties willen, dan hebben we een overvloed aan verschil nodig”**.⁴³ Tegelijkertijd moet de diversiteit begrensd zijn. Om betekenis te kunnen geven, zijn grenzen nodig. Een voorbeeld: een kluizenaar heeft slechts weinig beperkingen, maar het is moeilijk zijn meerwaarde te bepalen. Hoe meer beperkingen, hoe rijker de identiteit. Kortom: **“een rijke identiteit is ook rijk begrensd”**.⁴⁴

Bouwsteen 2 (het interdisciplinaire en multiculturele team) beantwoordt aan dit complexiteitsprincipe van diversiteit. Er is veel verschil nodig in het team van hulpverleners om te kunnen beantwoorden aan de variëteit in problematiek. Het principe van diversiteit is echter niet begrensd tot teams. Het geldt ook voor samenwerking in netwerken, tussen organisaties (bouwsteen 4). Zorg- en Veiligheidshuizen zijn mooie voorbeelden van structuren waarin diversiteit is gecreëerd (veel verschillende partijen onder één dak). Ook de verbinding die op Rijksniveau wordt gelegd tussen zorg- en veiligheidsdomein (de afdeling Veiligheid in Sociaal Domein bijvoorbeeld) is een voorbeeld van toename van diversiteit in relaties. Knelpunt 1 (versnipperde hulp op deelproblemen) komt deels voort uit te uniforme samenwerkingsrelaties, met **usual suspects**, in oude, vertrouwde, maar ook beperkte netwerken, uitsluitend gericht op één deelgebied.

Samenvattend: diversiteit is nodig voor kwaliteit. Diversiteit brengt meer perspectieven, kwaliteiten en mogelijkheden met zich mee. Omgaan met diversiteit vraagt inspanning, maar leidt ook tot een rijker begrip van de situatie en dus een rijkere uitkomst. Met het principe van diversiteit kunnen we bouwsteen 4 over samenwerking aanscherpen: het gaat om diverse, rijk begrensde samenwerking tussen organisaties (en organisatieafdelingen).

Principe 4: Ironie en onzekerheid

Complexe systemen zijn deels onkenbaar, zeker van buitenaf. Alleen door erin te stappen is het mogelijk een systeem enigszins te leren kennen. Het is daarom niet verwonderlijk dat multiprobleemgezinnen soms anders reageren op inzet van instanties dan verwacht; dat ze zich soms onvoorspelbaar ontwikkelen; dat partners anders reageren op beleid dan verwacht (of helemaal niet reageren). Op alle systeemniveaus in het vraagstuk multiprobleemgezinnen geldt dat er beperkingen zijn in kennis en beperkingen in macht. **“Wat we niet kunnen voorzien, kunnen we niet controleren, en wanneer we geen controle hebben, zijn we in zekere mate afhankelijk van geluk in het streven naar een goed resultaat”**.⁴⁵ We zijn met andere woorden **bounded rational**; toeval, pech en geluk bepalen voor een deel het succes en falen van ons handelen. Dat volgt overigens logisch uit het eerdergenoemde principe dat resultaat voortkomt uit de relatie: we hebben de ander nooit in onze broekzak. Succes is niet maakbaar en falen niet altijd verwijtbaar.⁴⁶ **Bescheidenheid** is daarom belangrijk. We zien dit terugkomen in bouwsteen 5: een realistische, bescheiden doelstelling, waarin kleine stapjes al een enorme vooruitgang zijn. We kunnen hieraan toevoegen dat ook een zekere **ironische houding** op zijn plaats is.⁴⁷ Een ironische houding komt ongeveer neer op: ‘we doen het beste wat kunnen, in goed vertrouwen en in de wetenschap dat het onvoldoende is, en daar hebben we vrede mee’, alle gevraagde zekerheid, afrekenbaarheid en controle ten spijt.

Samenvattend: accepteer onzekerheid, op alle systeemniveaus in het vraagstuk multiprobleemgezinnen (professionals, teams, organisaties). Dit heeft belangrijke consequenties voor verantwoording,

42 Cilliers, P. (2010). Difference, Identity and Complexity. In: Cilliers, P., and Preiser, R. (eds). Complexity, difference and identity: An ethical perspective. New York: Springer Science & Business Media. (p. 1-16).

43 Idem, p. 7-8 (vertaling).

44 Idem, p. 13 (vertaling).

45 Rescher, N. (1995). Failures of foresight, in: Rescher, N. Luck: The brilliant randomness of everyday life. University of Pittsburg Press, Pittsburg. (p. 41-68)

46 Malpas, J. and Wickham, G. (1995). Governance and failure: on the limits of sociology. ANZJS, 31 (3), pp. 37-50.

47 Jessop, B. (2002). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. In H. Bang (eds.), Governance as Social and Political Communication. Manchester: Manchester University Press (pp. 101-116).

waarin nu nog vaak het nakomen van eerder gemaakte afspraken en behalen van eerder gemaakte beleidsdoelen centraal staat, en weinig rekening wordt gehouden met onverwachte en onvoorspelbare ontwikkelingen, met geluk en pech. Hoofdstuk 6 gaat hier verder op in.

Principe 5: Zelforganisatie en veerkracht van systemen

Complexe systemen worden niet van bovenaf gepland en gecontroleerd. Zij vinden spontaan hun structuur van onderop, door de interactie tussen de elementen. Dit idee van zelforganisatie betekent dat het multiprobleemgezin zich als een levend organisme ontwikkelt, soms in een andere richting dan gedacht of gewenst. Het laat zich moeilijk van bovenaf dirigeren; sterker nog: bij top-down interventies gaan complexe systemen weerstand bieden en zich onttrekken. Bouwsteen 6 komt hier duidelijk terug: hulp moet gericht zijn op dat wat er aan vermogens in het gezin aanwezig is, op "eigen kracht". In complexiteitstermen: hulp is gericht op het versterken van zelforganiserend vermogen. Ook de vraaggerichte benadering in bouwsteen 7 sluit hierop aan. Tegelijkertijd moet een gezin soms tijdelijk "overgenomen" en ontzorgd worden als het gezin volledig lamgeslagen is en geen veerkracht meer heeft. Het uiteindelijke doel is echter een vergroot zelforganiserend vermogen.

Het principe van zelforganisatie herdefinieert bouwstenen 6 en 7 in termen van zelforganisatie: vind de juiste prikkels die de zelforganisatie van het gezin stimuleren en sluit aan bij dat het aanwezige zelforganiserende vermogen. Grote interventies en zware hulp zijn dan niet de aangewezen manier (zie knelpunt 5)⁴⁸. Effectiever lijkt relatief geringe hulp die het gezin in staat stelt haar aanwezige positieve energie en mogelijkheden te benutten en daarmee een ontwikkeling ten goede door te maken (ook wel **dissipatieve zelforganisatie** genoemd⁴⁹). We weten vaak echter nog niet hoe we in de ontwikkeling van een gezin "buigpunten omhoog" moeten creëren, of wat juist "buigpunten omlaag" creëert. Dit is een belangrijke uitdaging in het vervolg van dit onderzoek.

Het is overigens goed te benadrukken dat zelforganisatie verwantschap toont met het begrip zelfredzaamheid, maar zeker in associatieve zin ook ervan verschilt. Zelfredzaamheid heeft inmiddels de associatie gekregen met een verwachting van bovenaf (lees: de instanties) dat gezinnen hun eigen boontjes kunnen doppen en daarmee zorgonafhankelijk zijn, met bijbehorende kostenbesparingen. Vergroot zelforganiserend vermogen betekent echter niet per definitie minder zorg en minder kosten. Het gaat om een gelijkwaardige verhouding tussen gezin en hulpinstanties, waarbij het doel is dat het gezin beter vorm kan geven aan de eigen levensomstandigheden en haar leefwereld vergroot.⁵⁰

Samenvattend: zelforganisatie gaat over het vermogen van systemen om zichzelf te ontwikkelen. Veerkracht gaat over het vermogen 'tegen een stootje te kunnen'. Hulp aan multiprobleemgezinnen dient gericht te zijn op het vergroten van zelforganiserend vermogen en veerkracht. Het versterken van eigen kracht (bouwsteen 6) sluit hierop aan, maar het principe van zelforganisatie en veerkracht vraagt meer aandacht en onderzoek.

Principe 6: Autopoiese en eenkennige systemen

De idee van dissipatieve zelforganisatie suggereert dat systemen kunnen ontwikkelen en groeien. We kennen echter ook systemen die inert zijn, stug, moeilijk veranderbaar en naar binnen gericht. We kennen gezinnen van dit soort (zie zorgmijdende gezinnen, knelpunt 8), maar ook organisaties. We typeren deze dynamiek als **conservatieve zelforganisatie of autopoiese**. Autopoiese betekent dat er wel communicatie is tussen systemen, maar dat deze communicatie nauwelijks tot verandering leidt. De systemen hebben een interne structuur met bepaalde codes ontwikkeld. Alle signalen van buiten

48 In algemene zin wordt het faciliteren van veerkracht in plaats van het uitvoeren van klassieke interventiestrategieën in een rapport van de Raad van Maatschappelijke Ontwikkeling aangewezen als ontwikkelrichting voor het openbaar bestuur (RMO, 2013, "Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein").

49 Teisman, G.; Van Buuren, A., en Gerrits, L. (2009). *Managing Complex Governance Systems*. New York: Routledge

50 In die zin vertoont het begrip zelforganisatie overeenkomsten met het begrip "empowerment" dat (vanouds) een kritisch begrip is, gericht op het in balans brengen van de machtsverhouding tussen kwetsbare groepen/individuen en de maatschappij, een verschuiving van "bepaald worden" naar "bepalen". Dat sluit aan bij de definitie van zelforganisatie als 'structuur geven zonder controle van bovenaf'. Zie de studies van het Trimbos Instituut en Movisie over empowerment (2015, 2016).

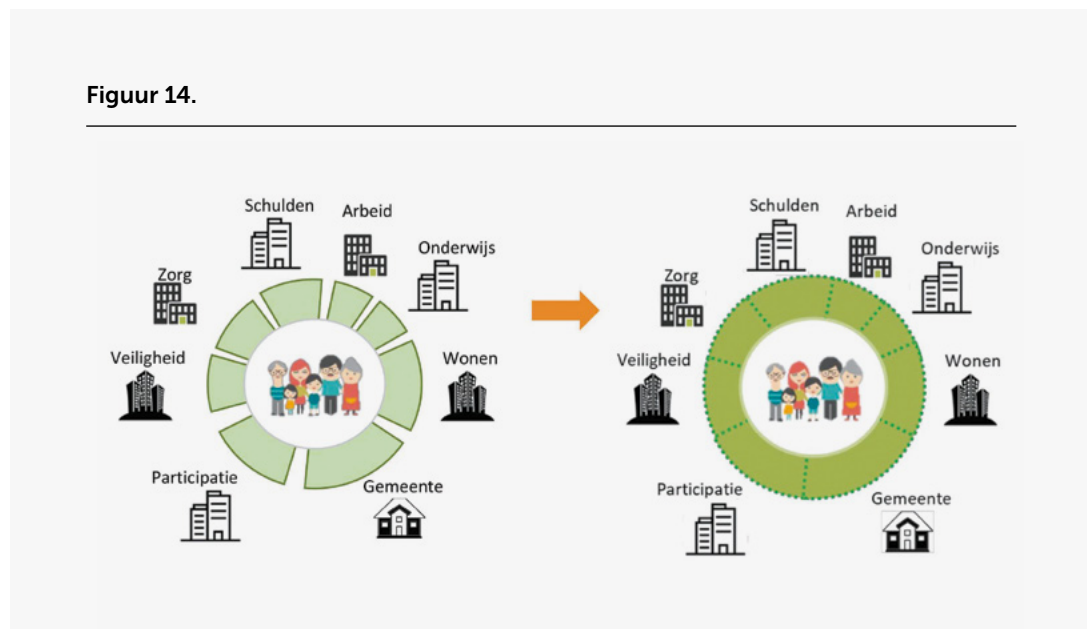
worden geïnterpreteerd in termen van deze structuur en codes, waardoor verandering niet nodig is en het door kan gaan waarmee het bezig was⁵¹. Noem het een bril, of oogkleppen, of eenkennigheid.

De knelpunten 1 (versnipperde hulp) en 4 (conflicterende perspectieven) hebben te maken met autopoïese. De taak en taal van een organisatie bepaalt grotendeels wat zij waarneemt en welke acties zij onderneemt. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid beschouwt situaties als justitiële en veiligheidsproblemen. De Raad voor de Kinderbescherming ziet onveilig-kind-situaties.

De opvoedondersteuner kijkt uitsluitend naar tekortschietende opvoeding. Enerzijds is deze autopoïese gezond: het bewaart een organisatie ervoor dat zij "overal van is" en daarmee samenvalt met alles (en feitelijk ophoudt te bestaan). Anderzijds is het problematisch. Immers, gezinnen zijn alleen in beeld voor zover zij passen bij de logica van de organisaties. Voldoen zij niet aan de voorwaarden van deze organisaties⁵², dan kan en mag een organisatie geen actie ondernemen en vallen gezinnen tussen wal en schip. Het gevolg van de vele autopoïetische organisaties in het vraagstuk multiprobleemgezinnen is dat er veel **niemandslanden, tussenruimtes en gaten** zijn waarin we gezinnen aantreffen.

Dit betekent dat winst is te boeken in het dichten van de gaten en vullen van de tussenruimtes: tussen behandelrelaties, tussen teams en tussen organisaties. We zien dit terugkomen in de wens van het Ministerie van Justitie en Veiligheid om de cirkel van beleidsdomeinen te sluiten (zie onderstaande figuur⁵³).

Figuur 14.



Er zijn twee aanknopingspunten om deze gaten te dichten en de gelederen te sluiten:

Mens versus functionaris: volgens een belangrijk denker over autopoïese, Niklas Luhmann, zijn mensen uitsluitend "lid" van een systeem.⁵⁴ In die hoedanigheid zijn mensen vooral functionaris: hulpverlener, ambtenaar van beleidsafdeling X, lid van een uitvoeringsorganisatie, officier van justitie, huisarts, schuldhulpverlener. Dat we eerst en voornamelijk mens zijn, doet in systemen niet ter zake. In systemen zijn we functionaris, met een bepaalde taak en bevoegdheid. Voor functionarissen zijn de harde grenzen in de figuur linksboven vaak zeer reëel. Je bent van zorg of veiligheid, je gaat over onderwijs of wonen. En daarbinnen zijn er nog weer talloze demarcaties zoals je bent van beleid, uitvoering of

51 Brans, M. & Rossbach, S. (1997). The Autopoiesis of Administrative Systems: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy. *Public Administration*, 75(3), 417-439

52 Denk aan iemand die auto-mutuleert en suïcidaal is, maar geen afspraken daarover wil maken. In dat geval kan en mag een GGZ-instelling niet behandelen.

53 In de figuur is de gemeente als aparte entiteit genoemd, terwijl zij sinds de decentralisatie verantwoordelijk is voor bijna alle beleidsdomeinen in de figuur.

54 Brans, M. & Rossbach, S. (1997). The Autopoiesis of Administrative Systems: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy. *Public Administration*, 75(3), 417-439

toezicht. Fragmentarisch denken en handelen is daarmee behoorlijk verbonden met het fenomeen van functionaris zijn. Dit beperkt het vermogen van 'de functionaris' om met verandering en complexiteit om te gaan. Ze zijn er niet erg voor geëquipeerd, zouden we kunnen stellen. Als mens daarentegen kunnen we meer complexiteit aan dan als functionaris. Een belangrijke oplossingsrichting voor effectief handelen is daarom het elkaar aanspreken als mens die verantwoordelijkheid kan nemen ook buiten zijn taak en bevoegdheid. Dan kunnen we verder kijken dan onze functionarisneus lang is. Of, zoals iemand zei in een interview: "Heb je thuis ook een convenant gesloten over wie wanneer afwast?".

Grenswerkers en regisseurs: soms worden mensen gemandateerd en bevoegd om zich bij uitstek op de grenzen en in de gaten tussen systemen te bewegen. Zij worden grenswerkers (**boundary spanners**⁵⁵) of regisseurs genoemd. Zij proberen autopoietische systemen (organisaties) beter met elkaar te laten communiceren en brengen leerprocessen op gang. Ze doen vertaalwerk, zetten perspectieven naast elkaar en proberen tot gezamenlijke betekenisgeving van de situatie te komen. Ze construeren de olifant waarvan iedereen alleen maar een deel ziet. Ze stellen geen concrete oplossingen van de casuïstiek voor, maar sturen op de relatie tussen organisaties: zijn we consequent naar het gezin? Weten we elkaar te vinden? Hebben we het gevoel op de goede weg te zitten? Wat zijn onze feiten en vermoedens?

Samenvattend: de idee van autopoiese voegt iets belangrijks toe aan de bouwstenen. Het vraagt onze aandacht voor het belang van grenzen en wijst op het gevaar van niemandslanden als organisaties eenkennig blijken te zijn en alleen dat stukje werkelijkheid 'buiten' kunnen zien dat aansluit bij wat er 'binnen' is (aan taken, taal en structuur). Bouwsteen 4 (samenwerking, coördinatie) raakt hieraan, maar autopoiese scherpt de idee van samenwerking aan. Het gaat erom dat professionals (van hulpverlener tot ambtenaar) zich naar de grenzen van hun eigen organisaties bewegen en óp hun grens gaan werken, elkaar daar (als mens) ontmoeten en voorbij de taal en taak van hun eigen organisatie vanuit het gezinsperspectief (hun leefwereld) betekenis geven aan casuïstiek. Als er een speciale grenswerker of regisseur wordt aangesteld om de gaten te dichten, is het belangrijk dat hij of zij hiertoe volledige vrijheid krijgt en niet alsnog een taak of taal vanuit de moederorganisatie meekrijgt. Mooi is het initiatief op Rijksniveau om eindverantwoordelijkheid te nemen voor het in laatste instantie dichten van gaten in lokale casuïstiek.⁵⁶

Principe 7: Dynamiek, feedback en co-evolutie

Dynamiek (beweging, verandering) in complexe systemen kan beschreven worden in termen van feedback. In de complexiteitswetenschappen worden twee vormen van feedback onderscheiden:⁵⁷

- Positieve feedback: een zelfversterkende beweging, weg van het bestaande evenwicht
- Negatieve feedback: een corrigerende beweging, terug naar het bestaande evenwicht

Een keten van feedback, met oorzaak-gevolgrelaties, noemen we een feedbackloop.

Een voorbeeld van positieve feedbackloop in een multiprobleemgezin is een probleem (schulden) dat een volgend probleem oproept (stress), dat weer aanleiding geeft voor een ander probleem (opvoedingsproblematiek). Problemen versterken elkaar en brengen het systeem (het gezin) naar een nieuw "evenwicht" of nieuwe "staat" (een ongewenste in dit geval). Ook intergenerationele overdracht is een vorm van een positieve feedbackloop: tekorten in de opvoeding van ouders geven nieuwe tekorten in de opvoeding van kinderen, et cetera. Een voorbeeld van een negatieve feedbackloop is een schuldhelpverleningstraject, waarin langzaam maar zeker resultaat wordt geboekt, totdat de persoon een delict begaat en de gevangenis ingaat, waardoor het schuldhelpverleningstraject moet stoppen. Hier wordt de aanvankelijke vooruitgang gecorrigeerd, waardoor de persoon weer terug is op zijn oude evenwicht (terug bij af).

Het principe van feedbackloops en de dynamiek die deze veroorzaken helpen beter de vervelende gevolgen van versnipperde hulp (knelpunt 1) te begrijpen, namelijk hoe al de separate hulp elkaar onbedoeld dempt of juist in een ongewenste richting versterkt. Het laat ook zien wat er in de coördinatie tussen organisaties (bouwsteen 4) centraal moet staan, namelijk: wat werken al onze trajecten uit in hun onderlinge interactie? Welke feedbackloop creëren we en is deze gewenst? Een mooie doelstelling is

55 Zie bijvoorbeeld: Van Meerkerk, I., en Edelenbos, J. (2018). **Boundary Spanners in Public Management and Governance: An Interdisciplinary Assessment**. Edward Elgar Publishing.

56 Zie ook op Rijksniveau de interdepartementale werkgroep multiproblematiek

57 Gerrits, punching clouds Gerrits, L. (2012). **Punching Clouds: An Introduction to the Complexity of Public Decision-Making** Emergent Publications Litchfield Park, AZ.

het stimuleren van symbiotische co-evolutie: dit is een vorm van dynamiek, waarin organisaties met hun handelen elkaar versterken in een positieve richting (positieve feedbackloop in een gewenste richting). Nu zien we vaak een vorm van interferentiële co-evolutie: organisaties die elkaar in de weg lopen, blokkeren, achteruittrekken en elkaars effecten dempen.

Belangrijk aandachtspunt is of de feedback (van gezin op inzet; van organisaties op elkaar) voldoende wordt gekend en opgehaald. Wordt deze ook uitgesproken en kenbaar gemaakt? Heeft het gezin voldoende inbreng in de aanpak? Is haar feedback voldoende ingericht?

Samenvattend: de principes dynamiek, feedback (positief en negatief) en co-evolutie (symbiotisch en interferentieel) helpen te begrijpen waarom inzet van instanties elkaar tegenwerkt en versnipperde hulp tot problemen leidt (knelpunt 1). De principes geven ook belangrijke uitdagingen: hoe kunnen verschillende soorten inzet elkaar in positieve richting versterken (vanuit het perspectief van het gezin)? Kan het gezin voldoende haar feedback op hulp kenbaar maken? Hoe kunnen organisaties met hun handelen elkaar versterken?

Principe 8: Padafhankelijkheid en de rol van het verleden

Positieve feedbackloops zien we speciaal terug in het fenomeen **padafhankelijkheid**, namelijk de idee dat keuzes in het heden worden gestuurd door keuzes in het verleden. Naarmate we langer een bepaald pad bewandelen, wordt het aantrekkelijker hierop door te gaan. Vasthouden aan “zo doen we het hier nu eenmaal” staat maatwerk en “doen wat nodig is” (bouwsteen 7) in de weg. Sterker nog: tragische voorbeelden zijn bekend van zaken (Savannah, Nulde) waarin wordt vastgehouden aan werkwijzen die (achteraf) inefficiënt zijn.⁵⁸ Er zijn enkele factoren bekend die maken dat we vaak blijven doen wat we deden:

- Institutionaliseren: procedures, wetten en richtlijnen; formele en informele regels
- Collectief gedrag: het collectief van betrokkenen. Je kunt in je eentje het schip niet keren.
- Machtsrelaties: personen op invloedrijke posities (wethouders, ministers, zorgmanagers)
- Mental maps: gedeelde beelden en overtuigingen van de werkelijkheid; cognitieve modellen waarmee we zin en structuur geven aan de werkelijkheid. Hieraan sleutelen roept weerstand op.⁵⁹

Het knelpunt “gebrek aan professionele handelingsvrijheid” (8) is een voorbeeld van vastzitten aan bestaande paden bijvoorbeeld als gevolg van knellende regels of gebrek aan ruimte-gevend management. We kennen uit de literatuur enkele factoren die helpen om los te komen van bestaande gedragspatronen en processen:

- Falen van huidige praktijken: soms moet iets eerst grondig misgaan (een “crisis”).
- Externe druk: media, toezichthouders en samenwerkingspartners uiten kritiek op bestaande werkwijzen
- Intrede van nieuwkomers: nieuwelingen die nog niet gehecht zijn aan bestaande werkwijzen en nieuwe perspectieven en energie inbrengen
- Rugdekking van personen in machtsposities: managers en bestuurders geven ruimte om van bestaande paden af te wijken
- Change events: de doorslaggevende gebeurtenis (het laatste zetje) die een nieuw pad creëert. In een revolutie is dit de laatste demonstratie; in veranderprocessen in organisaties bijvoorbeeld een workshop waarin iedereen tegelijkertijd besluit tot een ander pad

Samenvattend: de bouwstenen professionele handelingsruimte, doen wat nodig is, en maatwerk worden vaak in de weg gezeten door padafhankelijke praktijken: bestaande werkwijzen die iedere volgende stap daaraan conformeren. Het is dus zaak om padafhankelijke praktijken in organisaties aan te pakken (en niet alleen gezinnen, zoals ook bij principe 1 genoemd). Wat is er bijvoorbeeld (in termen van bovenstaande lijstjes van factoren) nodig om maatwerkaanpakken mogelijk te maken? Om professionals meer handelingsvrijheid te geven? Om verantwoordingsregimes te wijzigen? Kunnen er combinaties

⁵⁸ Met veel minder persoonlijk leed, maar toch ook tragisch, zagen we padafhankelijkheid in het besluitvormingsproces rond het Stationsplein in Utrecht, waar partijen zes jaar vasthielden aan een proces waarvan men wist dat het niet tot de gewenste uitkomsten zou leiden. Zie: Hans Joosse-Bil en Geert Teisman (2017). Zit je Vast? Maak het Complexer! Hoe Complexificeren als Management Strategie Stationsplein Oost nieuw leven gaf. Eburon: Delft

⁵⁹ Lyth, I. M. (1988). Containing Anxiety in Institutions: Selected Essays, Vol. 1. London: Free Association Books.

van bovenstaande factoren worden gemaakt die bestaande paden onder druk zetten en nieuwe wegen creëren? Denk aan een institutionele voorziening of wet die het bieden van maatwerk vergemakkelijkt; of nieuwe, overtuigende verhalen (mental maps) ontwikkelen die mensen op het spoor van een nieuwe aanpak zetten; of het mobiliseren van personen op gezaghebbende posities (macht).

Principe 9: Hysteresis en 'repareren is duur'

Veranderingen in een complex systeem zijn niet eenvoudig terug te draaien. De laatste hoeveelheid energie die ervoor zorgde dat een systeem in een nieuwe staat komt, is niet gelijk aan de hoeveelheid energie die nodig is om het systeem weer terug te brengen naar zijn oude staat.⁶⁰ Dit idee staat bekend als **hysteresis**. Een voorbeeld: een goed functionerend gezin krijgt op gegeven moment te maken met relatiestress tussen ouders en vervolgens met gedragsstoornis van een kind. Het gezin kan het hoofd echter nog boven water houden. Het gaat pas echt fout als vader werkloos wordt. Om het gezin terug te brengen naar de staat waarin het goed functioneerde, is een baan voor vader niet genoeg. Hulpverleners zullen terug moeten naar het moment waarop het gezin "begon te schuiven" zonder gelijk in de problemen te komen. In complexiteitstermen: niet het **tipping point** (kantelpunt) moet worden gerepareerd, maar het **bifurcation point** (kruispunt) dat veel eerder in de tijd ligt. Het is aantrekkelijk op het kantelpunt te focussen (immers: korte termijn, relatief eenvoudig te verhelpen). De gedachte is dan: "het ging nog goed met het gezin toen vader nog een baan had. Het zal weer opnieuw goed gaan als vader weer een baan heeft". In werkelijkheid is veel meer energie en moeite nodig om daadwerkelijk weer op het gewenste niveau te komen. Veel hulpverleningstrajecten zijn echter gericht op het repareren van kantelpunten in plaats van kruispunten.

Om bij de kruispunten te komen, is ofwel vroeg-signalering nodig, waarmee voorkomen kan worden dat problemen uit de handen lopen (bouwsteen 10), ofwel veel tijd en geld om naderhand, als het gezin al in de problemen is, alsnog terug te gaan naar het kruispunt. Het idee van hysteresis onderstreept het belang van bouwsteen 10, maar ook het belang van capaciteit (en het gebrek eraan, knelpunt 3). "Wat 10 jaar duurt, kost 10 jaar om het te verhelpen", wordt wel eens gezegd. De hulpverlening moet daarop zijn ingericht.

Samenvattend: repareren is duur, zegt het principe van hysteresis. Dit betekent dat investeringen 'aan de voorkant' nodig zijn om hoge kosten later te voorkomen, en dat de middelen voorhanden moeten zijn voor tijdrovende en arbeidsintensieve ondersteuning als de problemen al vergevorderd zijn.

Principe 10: Redundantie en het belang van overbodigheid

Efficiëntie is voor menig organisatie een kernwaarde. Dit betekent: geen dingen dubbel doen, geen verloren tijd. De Libanees-Amerikaanse denker Nassim Taleb noemt dit soort op efficiënt ingerichte organisaties zonder redundancies "strak gekoppelde systemen"⁶¹. Deze werken prima in een stabiele omgeving.⁶² Ze blijken echter zeer kwetsbaar bij onverwachtse veranderingen (disrupties). Op het moment dat één element breekt, stort het systeem in elkaar. Dan kost het veel tijd en geld het systeem op te bouwen. Kortom, "geen dingen dubbel doen" is efficiënt bij gelijkblijvende omstandigheden. Het is inefficiënt bij grote veranderingen, die zich ongetwijfeld een keer voordoen.

De Navy Seals hanteren de stelregel: "twee is één en één is niets". Je hebt overbodigheid nodig om beschermd te zijn tegen onverwachtse rampspoed. Het menselijk lichaam kent tal van redundancies (bijv. hersencellen, nieren, longen) waardoor functies van een uitvallend deel kunnen worden overgenomen door een ander deel. We zien het gebrek aan redundantie in het vraagstuk multiprobleemgezinnen terugkomen in capaciteitsgebrek bij professionals (knelpunt 3). Er moet buffer zijn in een team en organisatie om uitvallende hulpverleners op te vangen. Redundantie verlaagt de stress, er is immers de geruststelling van een vangnet. Als er geen schakel mag breken, is de kans groter dat hij breekt.

60 Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An Introduction to the Complexity of Public Decision-Making*. Emergent Publications Litchfield Park, AZ.

61 Taleb, N. (2012). *Antifragile: Things That Gain from Disorder*. Random House.

62 Van der Steen, M. (2016). *Tijdig bestuur: Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. NSOB: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Daarnaast werpt het principe van redundantie de vraag op of we voldoende buffer creëren in gezinnen. Wie buffer heeft, kan tegen een stootje en krijgt zelfvertrouwen. Redundantie draagt bij aan zelforganisatie en veerkracht van gezinnen. De vraag is gerechtvaardigd of de hulp en voorzieningen voor gezinnen niet te strak gekoppeld zijn. Gezinnen en gezinsleden met veel problematiek moeten vaak eerst aan allerlei voorwaarden voldoen voordat ze in aanmerking komen voor hulp, geld en perspectief. De vraag is of we hiermee niet strak-gekoppelde gezinnen creëren. Zijn we niet te zuinig? Een stabiel en verhoogd budget, zonder voorwaarden geeft buffer en ruimte om te stappen te zetten en zou op lange termijn wel eens efficiënter kunnen zijn dan strak-gekoppelde constructies.⁶³

Samenvattend: redundantie vergroot het zelforganiserend vermogen en veerkracht van gezinnen. Simpel gezegd: zorg voor een flinke pot geld (voor gezinnen) en een flinke hoeveelheid aandacht en begeleiding (van professionals). Wat in managementkringen vaak als verspilling en inefficiënt geldt, kan op lange termijn effectiever en goedkoper zijn. Pas op met gevleugelde uitspraken als 'geen dingen dubbel doen' en wees terughoudend in efficiëncyslagen vanuit het management.

Samenvatting

Bovenstaande tien principes uit de complexiteitswetenschappen kunnen we als volgt samenvatten:

1. Systemisch kijken: neem de samenhang in ogenschouw (dus ook de rol van organisaties)
2. Interactie en emergentie: focus op kwaliteit van interacties, niet op entiteiten (emergentie)
3. Diversiteit: wees rijk begrensd
4. Ironie en onzekerheid: accepteer falen als onderdeel van handelen
5. Zelforganisatie en veerkracht: vergroot het ontwikkel- en schokvermogen van gezinnen
6. Autopoïese: zoek de grenzen van organisaties op en vul de gaten
7. Dynamiek, feedback en co-evolutie: begrijp de wederzijdse beïnvloeding van hulp
8. Padafhankelijkheid: ken het verleden
9. Hysteresis: voorkom, of repareer grondig
10. Redundantie: wees royaal, doe dingen dubbel

⁶³ Er worden in het land momenteel pilots gedaan met zulke "resocialisatiebudgetten". Een voorbeeld is ook het Rotterdam Project waarin daklozen alle hulp krijgen die ze nodig hebben én een pinpas met 10.000 euro.

Deel III: een complexiteits- erkennende aanpak verantwoorden

De principes uit de complexiteitswetenschappen waarmee het vraagstuk multiprobleemgezinnen in het voorgaande deel is geanalyseerd, betekenen voor veel instanties een andere kijk en een andere werkwijze in het omgaan met multiprobleemgezinnen. Professionals (hulpverleners, ambtenaren) hebben te maken met hun eigen organisatie, die zijn eigen sturings- en verantwoordingsregime heeft. Een aanpak die goed is voor gezinnen "buiten" past niet altijd binnen de kaders en lijntjes van de organisatie "binnen". Een belangrijke uitdaging waaraan we in dit derde deel van de studie aandacht besteden, is daarom de verantwoording. In hoofdstuk 6 gaan we in op bestaande en bekende verantwoordingsregimes en zetten daar een alternatief regime tegenover dat beter past bij complexiteitserkennende werkwijzen. Daarna geven we in hoofdstuk 7 een voorbeeld van een aanpak (het actieprogramma problematische jeugdgroepen) dat de logica's van 'buiten' en 'binnen' over het algemeen succesvol heeft weten te verzoenen en daarmee 'tweebenigheid' heeft getoond.

6. Verantwoording in diverse sturingstalen

In het vorige hoofdstuk hebben we een aantal belangrijke concepten uit de complexiteitswetenschappen toegepast op het vraagstuk van multiprobleemgezinnen en gepresenteerd in de vorm van tien geldende principes. Nu kan de lezer denken: "dat is mooi en aardig, maar ik werk in een organisatie op alle fronten tegenovergestelde principes hanteert". Een belangrijke uitdaging die op dit punt van deze studie naar voren komt, is daarom de verantwoording: "**hoe verantwoord ik een complexiteitserkennende werkwijze in een organisatie die complexiteitsreductie prefereert?**" In dit hoofdstuk gaan in op het vertaal- en verzoeningswerk dat nodig is om verschillende sturingsstijlen en waardenoriëntaties bij elkaar te brengen.

Het bekende verantwoordingsregime

Een van de speciale belemmeringen lijkt het verantwoordingsregime bij overheden. Hoewel het hier vooral gaat om denkbeelden (mental maps) over hoe verantwoording eruitziet, zijn het wel bijzonder hardnekkige beelden. Die beelden kennen veelal drie kernpunten:

1. Verantwoording wordt afgelegd **aan** één partij (de eigen gemeenteraad of Tweede Kamer)
2. Verantwoording wordt afgelegd **door** één enkele overheidsorganisatie (Ministerie)
3. Verantwoording gaat vooral **over** de vraag of gedaan is wat vooraf is vastgesteld door de partij, waar verantwoording aan wordt afgelegd.

Gegeven deze kenmerken valt goed te begrijpen waarom de eigen organisatie zo centraal staat en waarom het eigen beleid zo centraal staat. Tegelijkertijd valt te begrijpen dat het samenwerkingsverband dat nodig is om het complexe gezinsvraagstuk verder te brengen vrijwel volledig uit beeld verdwijnt. Het is immers opgeknipt in kerntaken van vele organisaties die allemaal apart en vaak voor verschillende gremia verantwoording afleggen over hoe zij met een deelprobleem omgaan.

Ook wordt nadrukkelijk getoetst of gedaan is wat is afgesproken tussen de eigen organisatie en de eigen politieke top. Leren en adaptief vermogen, of zoals wij het in onze studie noemen 'doen wat ter plekke gaat werken' komen dan al snel in een kwaad daglicht te staan bij veel rekenkamerrapporten of andere momenten van toetsing. Als partijen namelijk samen doen wat gaat werken, zal dit vaak afwijken van wat hun opdracht en hun beleid is. Dit soort gedrag is dan effectief gemeten aan het vraagstuk, maar afwijkend gemeten aan de vooraf geformuleerde beleidsaanpak. Het is dan goed te begrijpen dat veel overheidsdienaren liever doen wat hen is opgedragen dan dat te doen wat gaat werken. In het laatste geval krijgen ze namelijk vaak wel waardering van betrokkenen van het vraagstuk, maar moeten ze thuis in de eigen organisatie een uphill battle voeren over waarom ze afwijken van de organisatielijn. Ze krijgen daar te horen dat ze goed moeten begrijpen dat dit gedonder geeft voor de organisatie en de minister en dat zoiets niet gewenst is.

En hoewel dit systeem van verantwoording afleggen wel te begrijpen is in het eerste paradigma van vereenvoudiging, zien we toch ook, juist ook bij het thema van de gezinnen die steeds maar weer tegen problemen aanlopen en problemen veroorzaken, dat de effectiviteit van deze aanpak opvallend gering is. En ook mogen we aannemen dat de politici en burgers die vragen om stevige verantwoordingsregimes toch ook eerst en bovenal willen dat de vraagstukken in de samenleving worden aangepakt. We zien dat gelukkig ook terug in de beweging van "opgavegericht werken" in vele overheidsorganisaties.

Een alternatief verantwoordingsregime

Mochten dit juist aannames zijn, dan ontstaat ook ruimte om op een nieuwe manier naar verantwoording te kijken. De principes van verantwoording blijven, maar krijgen nu vorm vanuit het perspectief 'doen wat werkt en daarover verantwoording afleggen'. Dit alternatieve verantwoordingsregime bestaat uit 8 stappen:

1. De complexiteit van het vraagstuk wordt ten volle erkend
2. Voor delen die we echt begrijpen wordt een vooraf afgesproken aanpak toegepast (evident en onderbouwd, maar waarschijnlijk alleen binnen het eigen deeldomein)
3. Deze 'standaardoplossingen worden in samenhang beschouwd en (vooral) aangevuld met inzet die ter plekke wordt ontwikkeld omdat ze lijkt te gaan werken. Dit is het experimenteel leren ontdekken wat gaat werken.
4. De vinger aan de pols houden of door het sociale systeem zelf de vinger aan de pols laten houden, om te bezien of een positieve spiraal ontstaat en of er voldoende veerkracht is om de volgende tegenslag te overwinnen. Dit laatste is eigenlijk de echte toets voor succesvol handelen
5. Als dit gebeurt, leggen alle betrokkenen verantwoording af. Dit gebeurt natuurlijk ook in de eigen organisatie, maar vooral ook naar alle achterbannen, inclusief het gezin dat uit de problemen is gekomen.

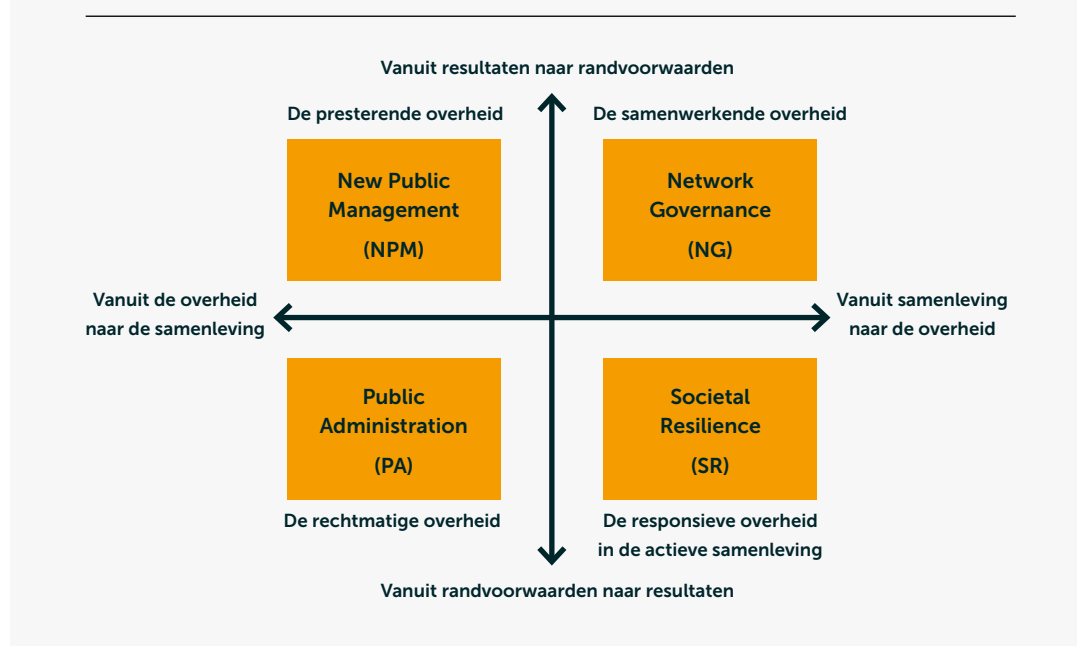
6. Hiervan wordt een mooie evaluatie gemaakt om te laten zien dat een versterking van de zelforganisatie echt mogelijk is en er in dat sociale systeem, maar ook tussen dat systeem en de instanties, symbiotische co-evolutie kan plaatsvinden.
7. Hetzelfde gebeurt ook met de evaluaties waar het niet gelukt is. Ook deze krijgen volop aandacht, omdat hiervan minstens zoveel te leren is.
8. Beide cases worden toegevoegd aan een rijk pallet aan verantwoorde aanpakken. Ze dienen niet als 'best or worst practices', omdat dit te veel de illusie zou voeden dat een succes hier en vandaag bij herhaling 'morgen en elders' hetzelfde oplevert. Dat is juist niet zo en daarom ligt de nadruk ook op het leren om elementen van eerdere successen te combineren met nieuwe elementen die 'morgen en elders' juist het verschil kunnen maken. De nadruk bij verantwoording ligt dus op emergente praktijken, praktijken waarin slimme en werkende combinaties worden gemaakt van succesvolle elementen uit het verleden en nieuwe elementen die ervoor zorgen dat het ook 'morgen en elders' gaat werken.

Met deze initiële ideeën over een complexiteitserkennend verantwoordingsregime willen we een stevige alternatieve "mental map" ontwikkelen om transparantie en verantwoordelijk gedrag te behouden maar ook zo vorm te geven dat complexe vraagstukken niet verweesd achterblijven.

We nemen kennis van het verweer dat een complexiteitserkennende aanpak weliswaar effectief kan zijn voor het vraagstuk, maar niet is uit te leggen aan de eigen politieke achterban en aan burgers. Die willen houvast en accepteren geen maatwerk. Ook helpen de huidige verantwoordingsregimes niet mee. Daar ligt immers de nadruk maar op één principe: hebben organisaties gedaan wat hen was opgedragen en hebben ze daarmee bereikt wat ze wilden bereiken? De idee lijkt dus dat overheid bestaat uit organisaties en dat deze zelfstandig beleid voeren en dat de rechtmatigheid en doelmatigheid daarvan afzonderlijk gemeten en beoordeeld moeten worden. Dit denken volgt daarmee geheel de lijn van het eerste paradigma van vereenvoudiging en maakt dat paradigma daarmee ook als de enige legitieme weg naar doelmatigheid. Dat zou wel eens een fundamentele denkfout kunnen zijn.

Ook het bij veel ministeries bekend vierkwadrantenmodel over overheidssturing laat zien hoe er tegelijkertijd veel eisen worden gesteld aan het openbaar bestuur⁶⁴. Juist in de combinatie van de rechtmatige (klassieke sturing), de presenterende ambities van de overheid (New Public Management), de samenwerkende (netwerksturing) en de responsieve overheid (op basis van maatschappelijk initiatief en veerkracht), ontstaat een beeld van krachtige sturing.

Figuur 15. Vier vormen van overheidssturing (Van der Steen e.a., 2015)



⁶⁴ Steen, M. van der, J. Scherpenisse en M. van Twist (2015), *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: NSOB.

Martijn van der Steen geeft aan dat deze vormen van overheidssturing elkaar in de huidige complexe samenleving met snelle veranderingen niet opvolgen in de tijd, maar te beschouwen zijn als een stapeling van waar overheden goed in moeten zijn en waar ze dus volop aandacht aan moeten geven. In realistische termen spreekt hij over een sedimentatie van sturingsvormen. Andere auteurs zoals Lagreid hebben vergelijkbare ideeën over sedimentatie ontwikkeld, juist doordat ook overheden niet ontkomen aan toenemende structurele en culturele complexiteit. Dat maakt ook dat veel overheidsorganisaties twee verschillende zielen in zich dragen. Diverse auteurs hebben dat al eerder geconstateerd en benoemen dat als hybride organisaties (Roel in 't Veld, Lagreid, Van Twist). Deze auteurs wijzen er ook op dat deze vier kwadranten en deze rechter- en linkerzijde van overheidssturing samenhangen met verschillende waarden die niet zomaar op vriendschappelijke voet met elkaar staan.

Wat we echter zien is dat verantwoordingregimes vaak vooral gebaseerd zijn op het linkerdeel van het kwadrantenmodel. Er wordt met andere woorden wel getoetst op rechtmatigheid en op efficiency en niet op het vermogen tot netwerken en samenwerken, noch op het responsieve vermogen. En juist door deze mogelijk wat ongebalanceerde manier van verantwoorden komt de nadruk vaak te liggen op een vereenvoudigd verantwoordingsregime dat zich eenzijdig richt op de vraag of dat wat gedaan wordt rechtmatig en efficiënt is en niet op de vraag of daarmee het vraagstuk buiten geholpen is.

We krijgen soms de indruk dat mensen die de nadruk leggen op rechtmatigheid en efficiënt doen wat is afgesproken, niet zo goed weten wat ze aan moeten met netwerksamenwerking en responsief vermogen moeten. Het beoordelen van deze sturingskwaliteiten vraagt immers om andere en vooral ook niet vooraf vaststaande criteria. Adaptief vermogen is daarbij bijvoorbeeld van groot belang, terwijl dat in veel verantwoordingsregimes veelal gezien wordt als afwijking van beleid.

Zij die het rechter deel van het kwadrantenmodel invullen, lijken een zekere voorkeur voor scheiden en ordenen te hebben. Zij zien anderen binnen de overheid die programma's trekken, interactieve beleidsvorming initiëren of leren en innoveren regelmatig als verstoring van de verlangde interne orde. We vermoeden evenwel dat het goed mogelijk is om rechtmatig en efficiënt zo te verwoorden en te zien dat het zich beter verhoudt tot het rechter deel van het kwadrantenmodel. Teisman en Van der Steen hebben daartoe in een recente studie over Multi-level Governance al een interessante poging gedaan⁶⁵. In deze studie willen we verder gaan op dat pad.

Mede ook omdat het verhaal andersom er niet veel beter uitziet. Veel overheidsdienaren die zich echt bekommeren om het hebben van een goede maatschappelijk impact en die bereid zijn samen te werken met anderen en daarbij ook recht te doen aan de verlangens van anderen en zich daarop adaptief betonen, ervaren de ordebewakers vaak als hun laatste maar ook grootste vijand. Daar wordt voortdurend iets bedacht dat buiten niet gaat werken is de verzuchting. En "hoe kan ik ze omzeilen?" wordt dan vaak de tactische vraag die opdoemt. Het moet mogelijk zijn om op netwerken te sturen en het responsief vermogen te verhogen en daarmee effectiever met MPG om te gaan en tegelijkertijd een handreiking te doen naar het linker deel van het kwadrantenmodel. Ook dat geven we aandacht in onze studie.

Verzoeningswerk

Een van de aandachtspunten in dit traject zal zijn hoe de verantwoording op orde en standaard te verzoenen is met het verantwoorden op leren en maatwerk. We erkennen dat alle vormen van overheidssturing aanwezig zijn: we werken in een klassieke bureaucratie, sturing op output, werken in netwerken en verhouden ons tot nieuw maatschappelijk initiatief. Een nieuw verantwoordingregime moet een vruchtbare combinatie vormen van de twee nogal verschillende waardeoriëntaties in overheidsorganisaties. Alleen een gebalanceerde combinatie kan de sturing van overheid zowel rechtmatig als effectief maken. Aan rechtmatige ineffectiviteit heeft de samenleving niets en effectvolle interventies die niet uit te leggen zijn aan de politici en burgers hebben geen lang leven. Ze zijn vaak eenmalig en daarna gebeurt er niets meer met de ontwikkelde wijsheid.

In onze benadering die vertrekt vanuit het gezinssysteem zullen we in eerste instantie meer dan gemiddeld aandacht geven aan het kwadrant rechtsonder, de **societal resilience** beweging. We veronderstellen immers dat zelforganisatie en co-evolutie de kernpunten voor een nieuwe meer effectieve aanpak zijn.

Het is ons te doen om te begrijpen wat veerkracht en zelforganiserend vermogen van gezinnen eigenlijk is, hoe daarin buigpunten omhoog (dissipatieve zelforganisatie is ons wetenschappelijk concept) en naar omlaag (parasitaire of afnemende zelforganisatie is hier onze term) ontstaan en hoe verbindingen

⁶⁵ Teisman, G., van der Steen, M., Frankowski, A. en Van Vulpen, B. (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance*. Den Haag: NSOB.

met omliggende systemen kunnen helpen (symbiotische coco-evolutie of juist ondermijnend werken interferentiële coco-evolutie). We richten onze aandacht dus allereerst op de vraag wat er geweten wordt van robuuste gezinssystemen die hun eigen boontjes doppen en wat er is dat dit voor een klein percentage niet zo werkt. Is hiervoor een remedie en wat weten we hiervan?

En tegelijkertijd brengen we in kaart hoe de toch behoorlijk massieve overheidsinzet op deze gezinnen eruitziet en wat we al weten van succesvolle inzet of combinaties van inzet die geen bijdrage lijken te leveren aan versterkte zelforganisatie en co-evolutie met de bredere sociale omgeving. We laten daarin zien hoe organisaties soms vastzitten in een methode en daarmee volledig aanbodgestuurd werken. Voor herkenbare deelproblemen en werkende interventies kan dat werken. Maar vaak verdwijnt daar de vraag of en hoe dit de zelforganisatie en co-evolutie versterkt uit hun beeld.

Veel organisaties zijn immers grotendeels ingericht volgens de waarden en principes aan de linkerkant van het kwadrant. Dat brengt voor ons onderzoek een uitdaging van bevinding met zich mee.

De complexiteitserkennende aanpak zal zich echter moeten verhouden tot de waarden van de rechtmatige overheid en presterende overheid. Er is ook hier een model van symbiotische co-evolutie nodig, om in termen van onze eigen concepten te spreken. We werken dat in het volgende hoofdstuk verder uit onder de term tweebenigheid.

De waarden van rechtmatigheid en efficiency blijven belangrijk, ook in de beoogde aanpak van gezinnen met multiproblematiek. Er moet dus recht worden gedaan aan de kernwaarden van de linkerkant en tegelijkertijd een werkwijze voorgesteld die past bij de rechterkant. De beoogde aanpak kan alleen een succes worden als de uitvoerenden de talen van hun organisatiesystemen spreken. Albert Jan Kruijer schrijft:

“Om die professionals en beleidsmakers in te laten zien dat het een goed idee is om iets anders te proberen (zoals van regels en protocollen af te wijken), dient hij de verschillende talen te spreken van wethouders, managers en uitvoerders. In die zin is zijn opgave niet zozeer een gevecht met het systeem, maar eerder een buitengewoon ingewikkeld charmeoffensief. Daarbij is het zaak dat hij in zijn bejegening uitgaat van de motivaties, belangen en begrippen van al deze beroepsgroepen”⁶⁶

Een voorbeeld van een herinterpretatie van waarden is de vraag van oud vicepresident van de Raad van State, Piet Hein Donner, hoe het principe van maatwerk zich verhoudt tot willekeur.⁶⁷ Ook in de City Deal Inclusieve Stad wordt gezocht “naar een nieuw verantwoordingskader gestoeld op het principe van “ieder het zijne geven”⁶⁸.

Er zijn verschillende waarden, die ten grondslag liggen aan verschillende sturingsvormen, waaraan de benadering van gezinnen met multiproblematiek tegemoet moet komen:

- Rechtmatige overheid: Wat mag een publieke dienaar wel en niet doen als deze op zoek is naar wat echt gaat werken? Wat zijn de regels van billijk en redelijk maatwerk?
- Presterende overheid: Welke aanpakken werken waarvoor zo goed dat ze standaard toepasbaar zijn? Maar ook, welke aanpakken werken vaak niet maar soms wel en wat is een efficiënte manier om dat te testen? Geven we nu al vaak niet veel uit, zonder dat er verbetering optreedt? Kan het sturen op zelforganisatie en coco-evolutie leiden tot meer doen met minder publiek geld?
- Netwerkende overheid: betrouwbaarheid, draagvlak en representativiteit. Doen we recht aan de variëteit in belangen van stakeholders? Tonen we ons een betrouwbare partner?
- Responsieve overheid: responsiviteit en openheid. Erkennen en ondersteunen we de kracht in de samenleving?

Wat we in termen van verantwoording willen verkennen in deze studie is of deze kan worden gebaseerd op de kwaliteit van de zelforganisatie en de coco-evolutie in het sociale systeem, of we zien waar standaardoplossingen niet of zelf averechts werken, of we zien dat cumulatieve bemoeizucht leidt tot een afname van de positieve effecten en waar en hoe maatwerk wordt geleverd dat voorzien of onvoorzien helpt om de problemen te mitigeren en soms zelf het sociale systeem weer geheel zelfstandig te laten functioneren. Dat laatste is de wens, maar niet volledig haalbaar.

66 Ministerie van Justitie en Veiligheid. Passionado Special 1: Verdienmodel. (Intern document)

67 Piet Hein Donner. (2016). Laat je niet gek maken. Lezing op Divosa Voorjaarscongres 2016

68 City Deal Inclusieve Stad. (2016). Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken.

7. Een oefening in tweebenigheid: de aanpak Problematische Jeugdgroepen

Het vorige hoofdstuk ging over de kunst om een complexiteitserkennende aanpak te verantwoorden in taal en waarden die kerntaakorganisaties, gericht op rechtmatigheid en performance, kunnen hanteren. Uiteindelijk zal een aanpak van multiprobleemgezinnen alleen succesvol zijn als het zowel “buiten” (met alle mensen die zich tussen de systemen bewegen) als ook “binnen” (in de systemen) geaccepteerd wordt. Een mooi voorbeeld van deze kunst van vertalen en verzoenen is de aanpak van problematische jeugdgroepen, specifiek het actieprogramma “problematische jeugdgroepen” van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In dit hoofdstuk presenteren we daarom een aantal lessen van dit actieprogramma.

Een sterke start in geijkte taal (een openingsbod dat indruk maakt)

In 2010 stelde minister Opstelten van Veiligheid en Justitie het doel om het aantal criminele jeugdgroepen in Nederland binnen twee jaar terug te brengen van 89 naar 0.⁶⁹ Aanleiding was de groeiende problematiek van jeugdgroepen in diverse Nederlandse steden.⁷⁰ Ook van belang was de aandacht die Opstelten in de hoedanigheid van burgemeester van Rotterdam al had voor de aanpak van jeugdgroepen en die hij meebracht naar Den Haag en tot één van zijn topprioriteiten maakte.⁷¹ Zijn doelstelling (89 naar 0) is een voorbeeld van klassieke, repressieve sturing, zoals het Ministerie gewend was en ook paste in de tijdgeest. Een actieprogramma problematische jeugdgroepen kreeg de uitdaging mee de doelstelling te realiseren, samen met veiligheidspartners OM en Politie.

We zien hier een typisch voorbeeld van sturing in het paradigma van vereenvoudiging. Vanuit een veronderstelde maakbaarheid en beheersing wordt top-down een doelstelling afgekondigd vanuit een ééndimensionale probleem- en oplossingscombinatie: criminele groepen → opsluiten. Een “schijn van beheersbaarheid” wordt gecreëerd door te focussen op jeugdgroepen en criminaliteit en niet op achterliggende problematiek.⁷² Het effect liegt er echter niet om. Minister Opstelten hanteerde namelijk een taal die aansloot bij zijn eigen systeem (het Ministerie van J&V), maar ook bij gemeenten en de lokale veiligheidsdriehoek (burgemeesters, OM, politie). De doelstelling was duidelijk, gezaghebbend (gebruikmakend van zijn hiërarchische positie), met targets, focus, en vanuit een veiligheidsbril. Teruggrijpend op de **autopoiese** zoals eerder beschreven: Opstelten hanteerde een taal die aansloot bij de logica's van administratieve systemen in het veiligheidsdomein en zette deze systemen daarmee in beweging. Zo genereerde hij aandacht en prioriteit op landelijk, regionaal en lokaal niveau in het hele land. Hij “zette druk op de ketel”, aldus een respondent.

De complexiteitswending (een beter bod waarvoor ontvankelijkheid bestaat)

Bij de ambtenaren in het actieprogramma problematische jeugdgroepen was evenwel duidelijk dat een puur repressieve aanpak, met criminaliteit als enige aangrijpingspunt en opsluiten als aangewezen oplossing, niet het juiste effect zou sorteren. Bekend is dat criminelen criminelere uit de gevangenis komen dan ze erin gaan, uitgerust met een groter crimineel netwerk en meer status in hun jeugdgroep⁷³. In ambtelijke sfeer werd daarom een complexiteitswending gemaakt die zich uit in een verbreding van het probleem en de oplossing, van enkel een veiligheidsprobleem naar óók een zorgprobleem. In beleidsjargon heet dat “**een integrale aanpak waarbij alle leefdomeinen van de jongeren (opleiding, werk, vrije tijd en sport, financiën van het gezin, gezondheid en verslaving, vriendenkring, familie, rolmodellen, etc.) betrokken werden in de aanpak, met de jongere en zijn gezin daarin centraal**”⁷⁴.

Denkend en handelend vanuit het idee ‘vraagstuk centraal’ (de jongere in zijn context) realiseerde het actieprogramma zich dat een versimpeling tot ‘dit is een veiligheidsprobleem’ wel comfortabel is voor betreffende veiligheidsorganisaties, maar de jongere zelf niet verder helpt. Naast repressie is perspectief nodig, naast straf zorg. Sterker nog: de keten moet worden omgekeerd. In geval van een goed werkend

69 Deze doelstelling betrof specifiek criminele jeugdgroepen; het opgerichte actieprogramma binnen het Ministerie richtte zich ook op overlastgevende en hinderlijke jeugdgroepen. Samen met criminele jeugdgroepen vormen deze het koepelbegrip ‘problematische jeugdgroepen’.

70 Ministerie van Justitie en Veiligheid. Toelichting op de aanpak problematische jeugdgroepen (intern document).

71 Schram, J., Scherpenisse, J., Van der Steen, M. (2016). Aanpak criminele jeugdgroepen. Den Haag: NSOB

72 DRIFT. (2016). Een RIT in de toekomst: reflectie op een integrale aanpak van jeugdgroepen en de rol van het ministerie van Veiligheid & Justitie. Rotterdam: DRIFT.

73 Ministerie van Justitie en Veiligheid. Toelichting op de aanpak problematische jeugdgroepen (intern document).

74 Idem

zorgdomein is justitie niet als eerste aan zet (eerst aangewezen om straffend op te treden), maar als laatste aan zet (noodmiddel als het ondanks inspanningen in zorgdomein toch misgaat en als stok achter de deur die zorginzet juist effectief kan maken).

Niet alleen de focus op uitsluitend criminaliteit in de doelstelling van Opstelten sloot niet aan bij de complexiteit van het vraagstuk, ook de **managerial** sturing op targets is problematisch in complexiteitsperspectief. Neem het cijfer van 89 criminele jeugdgroepen. Het was onduidelijk hoe dit cijfer was ontstaan. Metingen zijn voor allerlei fouten én manipulaties vatbaar. Drie jeugdgroepen bleken bijvoorbeeld om één "reizende" groep te gaan. Sommige grote steden hadden helemaal geen jeugdgroepen (onwaarschijnlijk). Voor andere plaatsen kwam het grote aantal jeugdgroepen (ongeacht of dat aantal klopte) goed uit als strategisch politiek middel om ondersteuning van het Ministerie te vragen. Bovendien is het onderscheid tussen crimineel en overlastgevend subjectief. Het actieprogramma heeft daarom het cijfer nooit gebruikt als sturingsinstrument richting gemeenten, maar uitsluitend als indicator en startpunt voor een goed gesprek.⁷⁵

We zien hier in de aanpak een wending richting complexiteit, geïnitieerd in de ambtelijke organisatie. Medewerkers van het actieprogramma hebben zich, zonder opdracht daartoe van bovenaf, **"buiten de orde van de geijkte ambtenaar geplaatst"** en zich ingezet om **"de aanpak van Opstelten effectief te maken"**. Cruciaal is dat de minister is meegegaan met de complexiteitswending van zijn ambtenaren. Hij zag hier zelf de noodzaak van in en gaf zijn zegen.

Tweebenigheid in de aanpak

Het actieprogramma stelde zichzelf drie doelen⁷⁶:

- Het kwalitatief versterken van de aanpak van bestaande jeugdgroepen en voorkomen van nieuwe aanwas;
- Het kwalitatief versterken van de samenwerking (de organisatie van de aanpak);
- Het gericht ondersteunen van de gemeenten met hardnekkige criminele jeugdgroepen

De samenstelling van het programmateam was als volgt⁷⁷:

- 5 regiocoördinatoren (werken in hun auto en gaan gemeenten langs om te adviseren, partners en inhoud verbinden, spiegelen, etc.)
- 6 experts op specifieke thema's (privacy, ICT-systemen, professionals opleiden, re-integratie, vroeg-signalering, sociaal cultureel netwerk, etc.)
- 3 programma medewerkers op het departement (verbinding met het Rijk / politiek en interdepartementaal samenwerking)
- 2 programmaleiders (programmamanager en plv. programmamanager)

In de aanpak die het actieprogramma hanteert, zien we duidelijk principes van zowel het vereenvoudigings- als het complexiteitsparadigma. Het programma is met andere woorden tweebenig en spreekt beide talen.

Complexiteitsprincipes

De volgende principes uit het complexiteitsparadigma zien we terug:

Verbinding: de regiocoördinatoren willen "ertussen" zitten, tussen de verschillende organisatiesystemen vanuit de overtuiging dat in de relatie tussen entiteiten het verschil kan worden gemaakt. Ze willen domeinen verbinden (zorg en veiligheid), de interactie tussen gemeenten en lokale partijen stimuleren en als makelaar optreden tussen goede praktijken. Ze hebben nauwelijks geld en geen beleid, maar wel een beetje kennis en vooral verbindende kwaliteiten. Daarmee toonden ze leiderschap, juist door de relatie centraal te stellen. In die relatie gaat het om de volgende waarden, aldus een medewerker:

75 Idem

76 Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2015). **Baseline: de aanpak van problematische jeugdgroepen**. Den Haag.

77 Ministerie van Justitie en Veiligheid. Toelichting op de aanpak problematische jeugdgroepen (intern document).

- Eigenheid: jezelf zijn, de dingen doen waar je kracht zit.
- Betrouwbaarheid: beloven is doen, en zo niet, dan moet je het uitleggen. Inconsistent zijn mag, mits je het onderbouwt.
- Gelijkwaardigheid: boven is achter, onder is voor. Het gaat niet om sturen en controleren, maar om complementair zijn
- Adaptiviteit: aanpassen aan de omstandigheden en wat nodig is. Dat kan alleen als er diversiteit is in het team.

Met deze waarden wil het team "schoon zijn op de relatie". En ook: deze waarden vormen een houvast voor handelen (niet de procedures en taken) en creëren ruimte voor handelen.

Het vraagstuk centraal: de regie ligt daar waar het vraagstuk zich het meest nadrukkelijk manifesteert, namelijk het lokale niveau ⁷⁸ De gemeente is daarom probleemeigenaar ⁷⁹ en regisseur. Verder vraagt het vraagstuk om een integrale benadering waarin betrokken instanties rondom een jeugdgroep met elkaar samenwerken en hun inzet op elkaar afstemmen op **meerdere sporen tegelijkertijd**. Er worden verschillende typen inzet gepleegd (civielrechtelijk, strafrechtelijk, bestuurlijk, zorg) op verschillende niveaus (jongere, groep, gezin en leefomgeving) ⁸⁰. Verder is de aanpak behoeftegericht, afgestemd op situatie van de jongere/het gezin. Dat vraagt om kennis van de jongere/het gezin: Om wie gaat het? Waar wonen ze? Hoe gaat het? Dit is kennis die zoveel mogelijk uit de leefwereld wordt opgehaald ("straat informatie") en wordt aangevuld met de kennis van instanties ("systeem informatie"). Vraagstuk centraal betekent: lokale regie, integrale benadering, meersporenaanpak, behoeftegericht, zoveel mogelijk op basis van leefwereld informatie.

Figuur 16. Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2015). Baseline: de aanpak van problematische jeugdgroepen. Den Haag.



⁷⁸ Teisman, G. Slagkracht in complexe systemen; QuickScan van de aanpak van criminele jeugdbendes in Nederland

⁷⁹ DRIFT. (2016). Een RIT in de toekomst: reflectie op een integrale aanpak van jeugdgroepen en de rol van het ministerie van Veiligheid & Justitie. Rotterdam: DRIFT.

⁸⁰ Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2015). Baseline: de aanpak van problematische jeugdgroepen. Den Haag.

Faciliteren en ondersteunen: de aanpak ging uit van de zelforganiserende capaciteiten van gemeenten en lokale instanties. Het gaat daarom niet om dirigeren en controleren, maar faciliteren en ondersteunen. Het programmateam helpt de condities te creëren waaronder de lokale systemen hun werk beter kunnen doen. In termen van een respondent: **“Wat moeten we doen? De gemeenten kunnen eigenlijk alles al. Wat ‘rest’ is dus in een busje het land door rijden en helpen.”** Verbindingen creëren en versterken (zie het punt hiervoor), en de juiste vragen stellen zijn belangrijke methoden voor ondersteunen en faciliteren. Ondersteunen betekent ook dat de lokale energie leidend is: er wordt gevaren op de passie van lokale professionals en bestuurders. Als die ontbreekt, houdt het op gegeven moment op.

Verantwoordelijkheid nemen of toewijzen: als iedereen (lokaal tot nationaal) alleen zijn of haar taken en functie uitvoert, komt het niet goed. Uiteindelijk zijn er dan alleen functionarissen die zich binnen hun systeem op een deelaspect focussen en is er niemand verantwoordelijk voor het individu. Nu had het actieprogrammateam niet het mandaat om de verantwoordelijkheid op lokaal niveau toe te wijzen, maar binnen hun eigen invloedssfeer nemen zij verantwoordelijkheid of wijzen deze toe. Een medewerker: **“de enige manier om verantwoordelijkheid te nemen, is door te doen. Opstelten zei tegen mij: ‘jij bent verantwoordelijk, jij gaat het doen’.**

Diversiteit: het programmateam bestaat uit verschillende persoonlijkheden en is samengesteld op diversiteit. **“Die diversiteit leverde op inhoud soms hele goede gesprekken, dat kon soms aardig botsen. We waren een heel uiteenlopend team, heel kritisch op elkaar, maar met voldoende reflectie”,** aldus een programmamedewerker. Wie divers is, is ook flexibel en kan goed inspelen op de omstandigheden.

Resultaten in termen van trends en ervaring: zoals eerder aangegeven, is het evalueren van het succes van de aanpak in termen van exacte aantallen problematisch. Het ging het actieprogramma daarom om de trend, de beweging, de richting. Als het aantal jeugdgroepen door band genomen daalt, is dat een indicator voor succes. Verder wordt succes gedefinieerd in termen van tevredenheid van “de klant” (gemeente, lokale professional) en de mate waarin deze met positieve energie zijn werk kan doen. Een medewerker: **“Ik kan slechts voorbeelden noemen waar we op een consistente manier aan het werk zijn. Het is pretentius om in maatschappelijke termen effect zichtbaar te maken. Maar ik zie mensen op een onorthodoxe manier, allemaal op hun eigen manier, maar wel vanuit hetzelfde perspectief (subject van zorg centraal), werken.”** “Alles van waarde, is weerloos”, voegt hij eraan toe.

Vereenvoudigingsprincipes

Het programmateam begeeft zich nadrukkelijk in de ruimte tussen administratieve systemen. Om echter ook succesvol te zijn binnen de administratieve systemen is het nodig ook principes te hanteren die bij deze systemen aansluiten. Deze principes zijn, zoals eerder aangegeven in dit document, vaak geënt op het paradigma van vereenvoudiging, die van ordening, begrenzing en hiërarchie. Twee belangrijke principes vanuit het vereenvoudigingsparadigma zijn in het programma problematische jeugdgroepen terug te vinden.

Outputsturing. Er lag een duidelijke, managerial doelstelling van minister Opstelten: het aantal jeugdgroepen in twee jaar terug van 89 naar 0. Richting de minister werd daarom **“keurig de afname van de 89 groepen inzichtelijk gemaakt”**. **“Monitoring geeft focus en prioritering bij ministers”,** zegt een andere medewerker, **“het helpt in de agendasetting. Het is belangrijk om dat goed in te richten.”** Met regelmaat kwam het team in Den Haag bijeen om in termen van outputsturing over de voortgang te spreken: hoeveel jeugdgroepen zijn er momenteel in de regio? Ook richting gemeenten is (zo nodig) het aantal jeugdgroepen strategisch ingezet om urgentie te creëren: **“waarom hebben jullie drie jeugdgroepen?”**

Bestuurders op het schild. Een ander belangrijk principe betreft de positie van bestuurders. Een administratief systeem is gericht op de top en moet deze top zo goed mogelijk bedienen en laten schitteren. Op lokaal niveau was daarom het motto: **“de burgemeester (en/of wethouder) op het schild”**. Hij moet de waardering krijgen voor de afname in het aantal jeugdgroepen. Hetzelfde gold op nationaal niveau voor minister Opstelten.

Niemandslaan vermijden

Het was voor het actieprogramma belangrijk de paradigma's/logica's van vereenvoudiging en complexiteit beide te bedienen, om te voorkomen dat ze in een niemandslaan terecht komen waarin hun eigen administratieve systeem hen niet langer tolereert en de administratieve systemen “buiten” hen niet opneemt. Daarmee worden ze in feite lotgenoten van jongeren en gezinnen die tussen systemen in vallen. Er waren perioden waarin de balans tussen binnen en buiten, tussen vereenvoudiging en complexiteit onvoldoende aanwezig was. Medewerkers noemen dat zij in de beginfase door gemeenten

“met argusogen” bekeken werden. Ze werden gezien als “verlengstuk van de minister” die met de nodige mandaat en zeggingskracht kwamen vertellen wat gemeenten moesten doen, met als gevolg dat gemeenten naar binnen keerden in plaats van zich openstelden.⁸¹ Dit komt overeen met het inzicht dat complexe systemen zich verzetten tegen en afsluiten voor (in hun ogen) top-down interventies.⁸²

Als gevolg van het naar binnen keren van gemeenten, gingen regiocoördinatoren minder gebruik maken van het formele mandaat van de minister en op een gelijkwaardiger niveau, “low-profile”, in contact treden met gemeenten.⁸³ Met andere woorden: ze hanteerden sterker de complexiteitsprincipes zoals hierboven beschreven, met als gevolg een opener interactie met gemeenten. De balans sloeg echter ook wel eens door naar deze complexiteitskant. Volgens een medewerker was het principe van het actieprogramma min of meer: **“wij mochten niet in Den Haag komen”**. Het gevolg was dat programmamedewerkers door het eigen administratieve systeem gezien werden als **“buitenbeentjes”**. **“Het verwijt werd gemaakt dat wij ‘met de rug naar Den Haag’ stonden”**. Dit verwijt is mogelijk gevoed door de overtuiging van de programmamedewerkers dat het ‘echte werk’ gebeurt in de interactie tussen systemen en voornamelijk op lokaal niveau in plaats van in de torens van het Ministerie. Een medewerker stelt de vraag: **“de verkoop van het product, is dat intern binnen V&J goed gelukt?”**, om daarna de vraag zelf te beantwoorden: **“Wat we niet goed hebben gedaan, is de vertaling van buiten naar beleid in Den Haag. Het Ministerie zag niet wat het hen opbracht”**. Een andere respondent geeft aan de balans daarna beter te hebben gezocht: **“Nu probeer ik in overleggen met Den Haag zoveel mogelijk operationele afspraken te maken”**.

De afloop van het programma

Eerder is al beschreven hoe de complexiteitserkende werkwijze van het actieprogramma is ontstaan in het kielzog van het daadkrachtige optreden van minister Opstelten. Op dezelfde stierf het programma een langzame dood toen Opstelten in 2015 vertrok. De urgentie binnen het Ministerie ebde weg en medewerkers wisselden van functie en/of organisatie. Of, zoals iemand het verwoordde: **“we hebben geluk gehad met Opstelten. Drie maanden na zijn vertrek ben ik ook weggegaan.”** Er zijn wel pogingen gedaan het programma landelijk in te bedden en **“een aparte afdeling voor problematische jeugdgroepen in te richten”**. Die **“slag is echter verloren gegaan”**, aldus een medewerker. Ironisch is de reden hiervoor, zoals genoemd door gesprokenen, gelegen in de angst van het Ministerie dat voortzetting van het programma te veel verandering zou eisen van de lokale uitvoeringspraktijk – een top-down sturingsopvatting die in de uitvoering van het programma juist zorgvuldig was vermeden door te investeren in de kwaliteit van de (informele) relaties. Momenteel is het volgens het Ministerie **“aan het lokale bestuur”** of zij aandacht besteden het vraagstuk problematische jeugdgroepen. Wel is het ondersteuningswerk van gemeenten overgedragen aan het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).⁸⁴ Een medewerker sluit niet uit dat het Ministerie in de toekomst groeiende problematiek op gebied van jeugdgroepen constateert en besluit een actieprogramma op te zetten.

Conclusie en spiegeling naar multiprobleemgezinnen

De aanpak van problematische jeugdgroepen bevat veel principes uit de complexiteitswetenschappen zoals in hoofdstuk 5 beschreven: de nadruk op interactie (verbinding, relatie), de samenhang in het vraagstuk centraal, diversiteit, verantwoordelijkheid nemen om ruimtes tussen administratieve systemen te dichten, en verantwoording op gezamenlijke effectiviteit, kwaliteit van relaties en richting. Tegelijkertijd zien we dat een dergelijke complexiteits-erkennende aanpak alleen kan bestaan bij de gratie van het administratieve systeem (lees: het Ministerie). Het wordt gedoogd, tijdelijk zelfs ondersteund en moet de taal spreken van de vereenvoudiging om de organisatie mee te krijgen. Het dooft uit als de organisatie een nieuwe formele leider (minister) krijgt, ander beleid en andere doelen kiest. Een complexiteitserkende aanpak is kortom kwetsbaar, vaak tijdelijk en moet goed in staat zijn de taal van vereenvoudiging te spreken om zich te legitimeren in overheidsorganisaties. In de aanpak van multiprobleemgezinnen is er op Rijksniveau momenteel geen harde doelstelling vanuit bestuurders afgekondigd (zoals bij de aanpak van problematische jeugdgroepen). Wel zijn er andere aspecten die aansluiten bij de taal van organisaties. Denk aan de financiële cijfers over de kosten van multiprobleemgezinnen, die een gevoelige inefficiëntie van de inzet van overheidsorganisaties blootlegt en daarmee een complexiteitserkende aanpak helpt legitimeren.

81 Schram, J., Scherpenisse, J., Van der Steen, M. (2016). **Aanpak criminele jeugdgroepen**. Den Haag: NSOB

82 Scott, J. (1998). *Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale: Yale University Press

83 Schram, J., Scherpenisse, J., Van der Steen, M. (2016). **Aanpak criminele jeugdgroepen**. Den Haag: NSOB

84 Zie: <https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheidsplannen/nieuws-detail/article/het-ccv-ondersteunt-lokale-aanpak-van-risicjongeren-en-jeugdgroepen/>; en ook: <https://www.wegwijzerjeugdenveiligheid.nl/onderwerpen/jeugdgroepen/>

Deel IV: conclusie en vooruitblik

In voorgaande delen hebben we een “tour de force” gemaakt door het vraagstuk dat beleidsmakers en instanties typeren als multiprobleemgezinnen. We hebben twee zienswijzen of paradigma’s gepresenteerd (deel één) en vervolgens uit het veld van beleid, wetenschap en praktijk tien knelpunten en bouwstenen opgehaald en deze geanalyseerd met inzichten uit de complexiteitswetenschappen (deel twee). Vervolgens zijn we ingaan op het verantwoordingsvraagstuk en de uitdaging om een complexiteitserkennende aanpak te ontwikkelen en te legitimeren in de staande organisaties (deel drie)

In dit laatste deel maken we in hoofdstuk 8 de balans op. Waar staan we, wat zijn belangrijke conclusies en wat zijn denkrichtingen voor vervolg? Hoofdstuk 9 bevat een onderzoekagenda met ideeën voor onderzoek waarmee het vraagstuk multiprobleemgezinnen komende jaren verder denken te helpen.

8. Conclusie en tien denkrichtingen voor het vervolg

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste conclusies van deze studie. We zetten eerst alle behandelde knelpunten, bouwstenen en complexiteitsprincipes op een rij en presenteren daarna tien denkrichtingen voor het vervolg.

Figuur 17. Ervaren knelpunten

	Ervaren knelpunten
1	Versnipperde hulp en grensconflicten
2	Budgetschotten
3	Lange wachtlijsten, hoge werkdruk, weinig capaciteit
4	Conflicten in rollenspel met instanties en gezinnen
5	Te zware hulp met meer afhankelijkheid
6	Gebrek aan kennis en vaardigheden
7	Te weinig handelingsruimte voor maatwerk
8	Gezin niet open voor bemoeienis
9	Gebrekkige informatie-uitwisseling
10	Dure aanpak + weinig effect = dreigende tekorten

Figuur 18. Bestaande bouwstenen

	Bestaande bouwstenen
1	Gezin centraal
2	Interdisciplinair, multicultureel en continue team
3	Doorzettingsmacht en professionele handelingsruimte
4	Samenwerking en coördinatie
5	Realistische doelstelling met gezin
6	Gelijkwaardige hulp, gericht op versterken eigen kracht
7	Vraaggericht en maatwerk
8	Betrokkenheid van steunsystemen
9	Prioriteit aan basale behoeften
10	Vroeg-signalering en preventie

Figuur 19. Principes uit complexe systeemdenken

Principes uit complexe systeemdenken	
1	Systemische samenhang centraal
2	Focus op (kwaliteit van) relaties, niet op entiteiten
3	Wees rijk begreemd (diversiteit)
4	Sta ironie toe als deugd
5	Bevorder het zelforganiserend vermogen
6	Zoek de systeemgrenzen op, vul de ruimtes (autopoiese)
7	Handel op dynamiek (feedback)
8	Erken de rol van het verleden (padafhankelijkheid)
9	Voorkom of repareer grondig (hysteresis)
10	Doe dingen dubbel (redundantie)

Veel bouwstenen die we nu al aantreffen in de praktijken rondom multiprobleemgezinnen bevatten inzichten die duiden op een erkenning van de complexiteit van het vraagstuk. Dit geldt vooral voor de bouwstenen: het gezin centraal, een diversiteit in het team, betrokkenheid van steunsystemen, vroeg-signalering, maatwerk en handelingsruimte. Met deze bouwstenen moet het mogelijk zijn voorbij de machinetragiek, beschreven in hoofdstuk 2, te komen. De nieuwe wegen die met veel inzet op allerlei systeemniveaus worden gevonden, zijn hoopvol en veelbelovend. Tegelijkertijd legt het complexe systeemdenken eigen accenten in het pakket aan bouwstenen. Het schuift sommige bouwstenen naar voren als extra belangrijk en legt de vinger op een aantal zere plekken, die nu nog vaak niet benoemd zijn omdat er geen geschikte taal voor was. Hieronder presenteren we tien denkrichtingen voor het vervolg. Deze zijn al aangestipt in het hoofdstuk over complexiteitsprincipes, maar worden nu verder uitgewerkt.

1. Vergroot het zelforganiserend vermogen en de veerkracht van multiprobleemgezinnen

Eén van de inzichten uit complexe systeemdenken die veel pijn en verlegenheid blootlegt in de huidige aanpak is het fenomeen van zelforganisatie. Achter alle concrete problemen die zichtbaar worden bij gezinnen ligt een diepere bron, niet alleen van problemen, maar ook van 'waarom elk nieuw probleem weer terugslag veroorzaakt', namelijk het gebrek aan zelforganiserend vermogen of de negatieve (parasitaire) richting van de wel aanwezige zelforganisatie. Echter is geen van de partijen 'besteld' om het zelforganiserend vermogen te vergroten of de parasitaire vorm om te zetten in een voor gezin, omgeving en samenleving meer constructieve vorm.

Het idee van zelforganisatie problematiseert het feit dat veel hulp of interventies vanuit het veiligheidsdomein overwegend is gericht op het oplossen van acute problemen bij concrete personen. Dat kan behulpzaam zijn, maar is geen garantie voor een veerkrachtig sociaal systeem dat in staat is zichzelf duurzaam te organiseren en ontwikkelen. Een interventie vanuit zorg en veiligheid wordt veel effectiever als deze de veerkracht van het sociale systeem waarbinnen de interventie plaatsvindt, doet toenemen. We hebben de indruk dat hier nog weinig aandacht voor is en kennis over bestaat. Zijn er "early warning" signalen die aankondigen dat de veerkracht van het sociale systeem afneemt opdat vroegtijdig met relatief geringe en effectieve inzet voorkomen kan worden dat de negatieve spiraal doorzet? Weten we welke inzet ondermijnend is zijn en welke bevorderend voor de veerkracht van het sociale systeem? We weten dat gevangenisstraf vaak geen goede interventie is voor de veerkracht van het sociale systeem (hoe nodig ook vanuit voorbeeldfunctie en genoegdoening van slachtoffers), maar weten we ook hoe dat werkt bij sociale zorg? Bevordert deze de veerkracht of ondermijnt deze juist veerkracht?

Er is aandacht nodig voor de kantelpunten in de spiraal (omlaag en omhoog) en welke samenloop van hulp en gebeurtenissen dat heeft veroorzaakt. De complexiteitsbenadering probeert de kwaliteit van systemen veel meer in termen van veerkracht te typeren en ziet het aanwezige zelforganiserende vermogen als meest verklarende variabele voor deze veerkracht. Dat betekent: stel vast of de veerkracht na de aanbod-interventie is toegenomen. Neem het gehele systeem in ogenschouw en speel met een

mix aan opties gericht op het laten groeien van veerkracht. Wij gaan proberen hierover meer kennis te ontwikkelen, gericht op het identificeren van acties die in hun context succesvol zijn geweest in het versterken van de zelforganisatie en veerkracht van gezinnen.

2. Onderzoek het vraagstuk achter zichtbare problemen

Het complexe systeemdenken vraagt aandacht voor het vraagstuk achter het zichtbare probleem. Steeds breder erkennen overheidsorganisaties dat ze niet hun eigen beleid en beleidsprobleem centraal moeten stellen maar het vraagstuk. Dat is een grote en mooie stap voorwaarts, ook al weten we dat het terugkeren naar eigen beleid en beleidsproblemen wel verleidelijk is. Als die verleiding kan worden weerstaan, ligt er nog wel een grote uitdaging, namelijk wat dan het 'echte' vraagstuk is achter zichtbare problemen. Welke wereld gaat schuil achter ogenschijnlijk op zichzelf staande problemen? Dan blijkt het een samengesteld vraagstuk, met een (lange) geschiedenis, dat zich morgen verder ontwikkelt, waarbinnen weer nieuwe problemen opdoemen en waarin bemoeienis van wie dan ook al ras tot onderdeel van het vraagstuk kan worden.

In ieder geval maakt het vraagstuk achter het probleem duidelijk dat het eigenaarschap van problemen zelden duidelijk en eenzijdig aan de kant van gezinnen ligt. De term "multiprobleemgezinnen" suggereert dat echter wel. Gezinnen maken problemen (veiligheidsperspectief), hebben problemen (zorgperspectief), maar krijgen ook problemen (van de instanties). Het vraagstuk achter het zichtbare probleem laat vaak een gedeeld eigenaarschap zien. Daar hebben we ook nieuwe termen voor nodig, die minder etiketterend zijn en meer recht doen aan de complexiteit van de problematiek. In de onderzoekagenda presenteren we het **multiprobleemsysteem**, waarin zowel instanties als gezinnen hun aandeel hebben, hun interactie centraal staat en de problematiek (of het welzijn) die daaruit resulteert.

3. Ontmoet elkaar op de grenzen van organisaties

Soms zijn de overheidssystemen en de non-profit sector die daaromheen ontstaan is, ondanks dat ze zichzelf vaak zien als een oplossing of oplosser, zelf ook onderdeel geworden van het probleem en het (gewild of ongewild) in stand houden van het probleem. Vaak heeft dit te maken met de rigide grenzen van organisaties, die alles "buiten" interpreteren in termen van "binnen". Dit noemen we in het complexe systeemdenken autopoïese: een instantie, zodra opgericht, is er primair op gericht geraakt om zelf te overleven en het liefst zonder zichzelf al te veel te hoeven aan te passen aan veranderende omstandigheden, want dat veroorzaakt maar stress en gedoe in de organisatie. Daarom worden de organisatiebelangen en -grenzen goed bewaakt. De informatie van buiten wordt wel verwerkt, maar vooral zodanig dat de eigen organisatie goed geïmmuniseerd is tegen kritiek en kan overleven. Dit leidt vaak tot blijven doen wat je al deed omdat je daar goed in bent. We noemen dit ook wel aanbodsturing. In aanbodsturing trekt de organisatie zich terug op zijn 'kerntaken', daar vaak ook toe aangezet door toezichthouders en politiek. Zodra organisaties zich terugtrekken – "ik ben alleen van schuldhulpverlening en ik alleen van huishoudelijke hulp" – wordt de betrokkenheid partieel en ontstaan er gaten tussen de aanbieders. 'Patiënten' worden niet geholpen, of worden meerdere malen 'door de molen' gehaald, doorgestuurd, vaak ook met herhalingen van dezelfde vragen. Het mag duidelijk zijn dat dit de weerstand tegen bemoeienis bij de 'patiënten' snel doet aanwakkeren en de kans op een bijdrage aan de negatieve spiraal vergroot. Het probleem is hier de autopoïese, en daarmee zekere eenkennigheid en gebrekkige responsiviteit van organisaties.

Wat daarom nodig is, is een andere visie op organisatiegrenzen, namelijk als ontmoetingsruimte in plaats van scheidslijn. Het is een verbindingzone voor mensen uit verschillende organisaties die verder denken dan hun eigen taak en bevoegdheid. Zij stellen een aanpak samen (assemblage) die het hele vraagstuk (het multiprobleemgezin) verder brengt. Dit zien we ook in de techniek, namelijk grote inspanningen van mensen die alle delen samenbrengen tot een geheel. Niet zelden zijn assembleurs in het bedrijfsleven de meeste machtige partij. Zo noemt ASML zich vooral een systeemintegrator, die alle delen van over de hele wereld haalt en ze zo samenvoegt dat daaruit een topproduct ontstaat. In het vraagstuk multiprobleemgezinnen is nodig dat betrokkenen zich meer naar de grenzen van hun organisatie bewegen, elkaar daar ontmoeten, als mens verantwoordelijkheid nemen voor het gezin (voorbij hun eigen taak en verantwoordelijkheid), en een aanpak assembleren die werkt (maatwerk). Dit is een spannende en verantwoordelijke invulling van het (soms slechts geraakte) begrip samenwerking.

De regie in dit grens- en maatwerk kan niet eenzijdig bij een deelorganisatie worden neergelegd. Vaak betekent dit namelijk dat iemand met de taken, taal en verantwoordingsstructuur van de eigen organisatie op zak de brug moet slaan naar andere organisaties. Als er een regisseur wordt aangesteld, moet deze zich zoveel mogelijk in een vrije rol, als verbindingsofficier, tussen de organisaties kunnen bewegen. De gemeente komt als type organisatie hiervoor het meest in aanmerking, maar ook zzp'ers zouden deze rol kunnen vervullen.

4. Verantwoording op maatwerk en gezamenlijke effectiviteit

Het principe autopoiese legde de nadruk op de taken, talen en verantwoordingsstructuren van organisaties die bepalen wat ze zien en doen. Als we professionals aanmoedigen zich naar de grenzen van hun organisatie te bewegen en de grenzen over te steken, dan ontstaat er een spanning tussen binnen en buiten. Er is daarom behoefte aan verantwoordingsstructuren die ruimte laten aan dit grenswerk. Veel verantwoordingsregimes zijn daar echter niet op ingericht. Ze streven (begrijpelijk) naar transparantie en overzicht, echter niet door zich te richten het vraagstuk en wie dat in onderlinge interactie verder helpen, maar uitsluitend op organisaties en wat ze zelf willen doen (aanbodsturing wordt zo ongewild bevorderd) en hoe ze dat doen in termen van rechtmatigheid, doelmatigheid en kostenefficiëntie. Om het wat simpel te stellen, de verantwoording gaat vooral over of iemand duidelijk kan maken wat hij zelf doet en of iemand dan ook netjes doet wat hij zelf vooraf geacht wordt te doen. Niemand legt verantwoording af over of hij of zij het gezin heeft afgeholpen van het "multiprobleemgezinnen" etiket, terwijl het daar voor het gezin en samenleving toch om gaat. Het gezin centraal is de bouwsteen naar beter, maar dat vereist wel een fundamentele heroriëntatie op verantwoording. Stel dat het hele actieveld rond multiprobleemgezinnen opbloeit als de kwaliteit van relaties tussen instanties en instanties en gezin, tussen gezinsleden onderling en met omliggende sociale systemen wordt vergroot en zo de weg naar toenemende positieve zelforganisatie wordt gevonden: hoe ontwikkelen we dan een systeem om daarover verantwoording af te leggen?

We weten al dat hier bijna altijd sprake moet zijn van maatwerk. Het zal vaak de ongedachte combinatie zijn van inzet en verbeteringen in het sociale systeem van het gezin die een spiraal naar boven aanjagen. Dat noemen we maatwerk leveren. Maar hoeveel maatwerk kan de samenleving aan?

Wordt het dan niet erg vaag allemaal? Dit is een gewichtige vraag. We zien dat de professionele vrijheid om maatwerk te bieden beperkt is in de huidige verantwoordingsregimes, we zien dat gezocht wordt naar andere regimes en gaan daaraan bijdragen door te verkennen wat – gegeven de norm van maatwerk – manieren zijn om verantwoording af te leggen over de bijdrage van elke organisatie aan maatwerkaanpakken. Dit zijn aanpakken met steeds wisselende ingrediënten of modules, in wisselende openvolging, maar die allen werken op dezelfde principes waardoor hierover verantwoording afleggen goed kan. Eigenlijk staat hier de vraag centraal dat maatwerk weliswaar uniciteit van geval tot geval vereist, maar dat het daarover verantwoording afleggen wel degelijk systematisch kan met een aanzienlijke transparantie. Het ijkpunt is dan alleen niet meer of je hebt gedaan wat is afgesproken, maar of je doet wat blijkt te werken. Daarom: plaats partijen dynamisch rond vraagstukken en pas verantwoordingregimes zo aan dat de gezamenlijke effectiviteit centraal staat, opdat gezamenlijk succes of falen op ieder afstraalt of neerdaalt.

5. Budget als inzet in de pot op zoek naar opbrengsten

In het verlengde van verantwoording op maatwerk en gezamenlijke effectiviteit, ligt een ander punt van gewicht, namelijk de budgettering. Om transparantie te realiseren wordt in de publieke sector vaak vooraf geld toebedeeld aan organisaties die dan ook mooie plannen maken wat ze met dat budget gaan doen en vervolgens verantwoording moeten afleggen over de vraag of ze dat ook gedaan hebben. Maar juist hier zien we een belangrijk pervers effect. Professionals gaan zich richten op het binnenhalen van budgetten of het opmaken van budgetten en vergeten daarbij nog wel eens de vraag of het inzetten van de budgetten nu maatschappelijk rendeert. Private bedrijven hebben aan het eind nog een winst en verliesrekening. Hun omzet is een indicatie van maatschappelijk rendement. Ze hebben dingen gemaakt waar anderen zoveel waarde aan hechten dat ze het willen kopen. In de publieke sector ontbreekt dit prijsmechanisme grotendeels en soms volledig, zoals bij multiprobleemgezinnen. De tragiek is dat budget het leidende principe wordt voor het handelen van instanties en dat ze dat geld vooral inzetten voor eigen personeel. Hier zien we de machinebureaucratie in zijn glorie en in zijn zwakte. Want velen zeggen dat je waarschijnlijk een veel effectiever interventie zou kunnen plegen die het vraagstuk wel verder brengt, als je alle bedragen optelt door de jaren heen. Wij gaan langs deze lijn werken en kijken of en hoe het soms lukt om de schotten tussen potten weg te halen, wat daarvoor nodig is, tot welk aanpak dat leidt en welke resultaten daarvan zijn te identificeren.

6. Je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn

Tijd is cruciaal. Het principe van hysteresis gaf aan: wees erbij als het gezin gaat schuiven (het kruispunt). Dan is slechts een goedkope, tijdelijke interventie vereist. Wie er laat bij is (bij het kantelpunt), zal een eind terug moeten in de tijd. Zowel in de zorg, maar zeker in het veiligheidsdomein zitten instanties vaak redelijk achteraan in de keten. De politie komt pas in actie als er een boef is, justitie pas als de boef gevangen is en de reclassering pas als de straf er (bijna) op zit. En de zorg, die net iets eerder in de keten zit, heeft vaak weinig aandacht voor het veiligheidsdeel van het vraagstuk omdat dat niet hun kerntaak is, maar komt zelf ook pas in actie als er een zichtbaar probleem is en heeft vaak ook niet de tijd om het vraagstuk achter het probleem te zien. Gehoopt wordt dat het oplossen van een probleem weer een tijdje helpt en vaak is dat ook zo. Maar het echte vraagstuk ligt dieper en gaat over de veerkracht van

sociale systemen en de vraag of en hoe gestuurd kan worden op het voorkomen van problemen. Dit is politiek buitengewoon moeilijk. Naar onze waarneming worden weinigen beloond omdat zij problemen (bij en voor anderen) voorkomen. Sterker nog, die persoon moet zich vaak verantwoorden in termen als 'wat heb jij eigenlijk gedaan'? Het oplossen van problemen is eerbiedwaardig ook als dat maar tijdelijk is. Echter, het voorkomen van problemen of het actief laten groeien van de veerkracht in sociale systemen zonder dat iemand dat meet, is moeilijk vol te houden. We zien dus een beweging waarbij steeds meer instanties en professionals zich ervan bewust zijn dat ze eerder in de keten moeten zitten daar waar de kansen op beter veel gunstiger zijn en de vereiste investeringen veel kleiner, maar we zien ook sterke institutionele belemmeringen om deze mooie en waarschijnlijk voor de samenleving ook veel effectievere aanpak vorm te geven. We gaan verkennen waar "early warning" bestaat, hoe dat werkt en onder welke omstandigheden dat als legitiem wordt ervaren.⁸⁵

7. Creëer bufferruimte bij gezin en hulpverlener om fris te kijken naar wat echt gaat werken

Het principe van redundantie gaf aan dat vermeende efficiënte systemen helemaal niet efficiënt zijn. Wie alle buffer en overbodigheid uit een organisatie haalt, kan geen klappen opvangen. Voor een gezin geldt hetzelfde: als het niets overhoudt van financiële voorzieningen, of er niet eens voor in aanmerking komt omdat het niet aan de voorwaarden voldoet, kan het geen stappen zetten. Dergelijke strakgekoppelde systemen zijn niet veerkrachtig en kunnen niet groeien. Aan de kant van de hulpverlening menen we te zien dat veel professionals zo druk bezig zijn met 'dagelijks te overleven' dat ze de buffer en ruimte niet hebben om méér te doen dan van ze gevraagd wordt (wat soms nodig is) en ook niet de ruimte hebben om te reflecteren en te zoeken naar wegen buiten het klassieke pad, naar kleine, niet voor de hand liggende inzet die wel goed blijken te werken. Er is niet de "inefficiënte ruimte" om te zoeken naar effectieve wegen. Dan blijven instanties doen wat ze deden en krijgen we de resultaten die we eerder kregen. Als die nu niet bevredigen, zullen ze dat ook in de toekomst niet doen. Het efficiënt inzetten van wat niet werkt, blijft hoe dan ook niet effectief. Het gaat het hier om de vraag naar redundantie in gezins- en organisatiesysteem die juist helpen om deze meer robuust en veerkrachtig te maken. Kortom, creëer zoekruimte en buffer in gezinnen en organisaties.

8. Speel met de grenzen van het systeem van gezinnen en instanties

Eerder kwamen de grenzen van organisaties aan de orde, het werken op de grens en met regelmaat overschrijden van de grens. Maar niet alleen de grenzen van organisaties verdienen aandacht, ook de grenzen van het netwerk van organisaties en hulpverleners (een ander systeemniveau dus). We willen in de komende jaren verkennen of het mogelijk is om met deze systeemgrenzen te spelen. Er zijn meerdere elementen waarmee gespeeld kan worden: bijvoorbeeld het binnenhalen van partijen die niet in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor het probleem, maar er wel iets mee willen doen (sturen op een **coalition of the willing** in plaats van een **coalition of the needed**). Sowieso vraagt een gezin waarvan de problemen zich grillig en dynamisch ontwikkelen om een partnerschap van hulpverleners dat net zo wendbaar meebeweegt. Het binnenhalen en weer afscheid nemen van partijen in het partnerschap dat het gezin omringt, moet dus de veranderende probleemsituatie op de voet kunnen volgen, zonder dat de continuïteit van de hulp in gevaar komt. Het gaat hier dus om flexibiliteit in de netwerk grenzen.

9. Versterk het positieve en handel niet louter probleemgedreven

In de complexiteitswetenschappen is veel aandacht voor het versterken van de positieve zelforganisatie (nl. ontwikkeling in de gewenste richting), zoals eerder besproken. Voor hulpverleners impliceert dit een omdenken van problemen naar kansen. Veel van de hulpverlening is (noodgedwongen) gericht op het blussen van brandjes. Er is een crisis of een urgent probleem en daarop moet worden ingegrepen. Veel minder aandacht lijkt er te zijn voor het versterken van kleine, maar positieve ontwikkelingen in een gezin dat worstelt met tal van problemen. Het kan echter helpen om meer werk te maken van het formuleren van positieve, kansgedreven doelen in plaats van negatieve, probleemgerichte doelen in de behandeling van deze gezinnen. In dat laatste geval kan inzet gericht zijn op het bevorderen van een positieve ontwikkeling in een gezin, terwijl er dus geen aanleiding is voor interventie als er strikt geredeneerd wordt vanuit een probleemgedreven benadering (het gaat immers beter, en dus lijkt het onlogisch de inzet te vergroten). Een dergelijke benadering is echter kansrijk als we ons realiseren dat veel gezinnen terugvallen in oude problemen. Een inzet die zich richt op 'padcreatie' door positieve ontwikkelingen te versterken, kan deze padafhankelijkheid overkomen.

⁸⁵ Overigens zijn er kritische vragen te stellen over de reikwijdte van preventie. Diverse wetenschappers wijzen op de gevaren van een "preventiestaat", een "gulzige staat" die burgers disciplineert en risico's minimaliseert (Trommel, 2009; Frissen, 2013; Van Gunsteren in het NRC Handelsblad, 2008). Belangrijk is een voortdurend gesprek over de ernst van de waargenomen risico's.

10. Ontwikkel de inzet in zoekende ontwerpprocessen en beloon het lerend verbeteren

Juist als we zien dat de probleemaanpak minder goed werkt, is het ook nodig om geheel andere organisatieprincipes te ontwikkelen die helpen zoeken naar combinaties van veranderingen die wel blijken te werken. Bij het vormgeven van een interventie is het nodig om te bouwen aan een reflexieve aanpak. Dat kan alleen in een kortcyclisch, iteratief leerproces, waarbij hulpverleners elkaar feedback geven, van elkaar leren en elkaar verbeteren. Een dergelijke werkwijze kan worden beloond door als organisatie leer- en verbeterstappen aan te moedigen, in plaats van koerswijzigingen te bemoeilijken door allerlei organisatorische en formalistische procedures. Hier kan geleerd worden van de wereld van de ontwerpers, die veel meer op basis van waarschijnlijkheidsredeneringen beginnen met het nadenken van mogelijke aanpakken (prototypen) en deze vervolgens vluchtig uitproberen, bijstellen en zo toewerken naar kansrijke aanpakken en die doorontwikkelen. Zo vergroten zij al doende hun inzicht in het vraagstuk en in oplossingen die zouden kunnen werken.

9. Vooruitblik: een onderzoeksagenda voor komende jaren

De tien denkrichtingen uit hoofdstuk 8 geven aanleiding tot een onderzoeksagenda voor de komende jaren. Daarom sluiten we deze studie af met de presentatie van een aantal onderzoeksperspectieven. De eerste is gericht op het in kaart brengen van multiprobleemsystemen. De tweede richt zich op de systeemdynamiek, namelijk de beweging, zelforganisatie en co-evolutie in het systeem en hoe deze beïnvloed worden door de spanningen van grenswerkers.

Het multiprobleemsysteem

Het vraagstuk multiprobleemgezinnen is gebaat bij een systemische blik, die de samenhang van problemen en betrokkenen in kaart brengt. Zo zijn in hoofdstuk 5 verschillende systeemniveaus beschreven in hun onderlinge samenhang. Tegelijkertijd zijn deze systeemniveaus beschreven vanuit een redelijk klassiek beeld. Zo zijn gezinnen niet zo eenduidig en constant over tijd als de eerdere beschrijving doet vermoeden. Denk aan samengestelde gezinnen of tweedegraads familieleden, zoals een oma, die onderdeel zijn van het gezin. Een belangrijk inzicht uit de complexiteitswetenschappen is dat de grenzen van een systeem, zoals een gezin, het beste van binnenuit kunnen worden gedefinieerd en niet op voorhand en van buitenaf. Dit betekent dat het van belang is het systeem af te bakenen naar wat de elementen binnen een systeem als relevante grenzen ervaren.

Een belangrijk onderdeel van het vraagstuk multiprobleemgezinnen is dat problemen zich niet enkel op het gezinsniveau bevinden, maar ook in de interactie met professionals, diens organisaties en relevante derden, zoals een betrokken buurvrouw die telkens melding blijft doen van overlast. Een beschrijving van de multiprobleemgezinnen moet hierdoor verder gaan dan enkel het systeemniveau van het gezin en laten zien hoe zowel instanties als gezinnen hun aandeel hebben in het ontstaan en in standhouden van problemen. Daarbij zullen alle betrokkenen hun eigen systeemdefinitie erop na houden (en daarmee andere werkelijkheidsbeelden: wat is er aan de hand en wat moet er gebeuren?). Al deze verschillende systeembeelden kunnen naast elkaar gelegd worden om te zien waar de conflicten en miscommunicatie ontstaan en welk effect dit heeft op het gezin. Kortom, het doel is het multiprobleemsysteem en de verschillende beelden daarover in kaart te brengen.

Binnen het multiprobleemsysteem zien wij in het bijzonder vier complexiteitsprincipes die interessante invalshoeken en inzichten bieden op het systeem die we verder kunnen onderzoeken. Het eerste principe betreft de **systemische blik**, waarbij de nadruk ligt op de samenhang tussen verschillende systeemniveaus. Het tweede principe ziet op **de relaties** binnen het multiprobleemsysteem, waarbij het verloop en de kwaliteit van de relaties centraal staan. Het gaat hierbij niet enkel om het verloop en de kwaliteit van de relaties tussen het gezin en de professionals, maar bijvoorbeeld ook over de gezinsleden en professionals onderling. **Diversiteit** is het derde principe, waarbij de heterogeniteit in de relaties nader wordt onderzocht. Ten slotte is het principe van **autopoiesis** bruikbaar om de geslotenheid van zowel het multiprobleemsysteem als de beleidssystemen die hierin interveniëren te onderzoeken, om zo de gaten en niemandslanden in bijvoorbeeld de zorg in kaart te brengen. Deze vier principes dragen bij aan het doel een hoogwaardige, complexiteitserkende analyse uit te voeren van het multiprobleemsysteem om zo tot inzichten te komen over de aanpak van multiprobleemgezinnen.

Dynamiek binnen het multiprobleemsysteem

Het multiprobleemsysteem is een systeem dat constant in beweging en aan verandering onderhevig is. Het systeem niet is niet statisch en kan niet op één moment (als een **snapshot**) worden gefotografeerd. Een systeemfilm is belangrijk. Gezinnen veranderen in samenstelling zodra er bijvoorbeeld een kind wordt geboren, de ouders scheiden en een nieuwe partner vinden of een gezinslid overlijdt. Het systeem blijft tevens in beweging door de verschillende interacties die de gezinsleden en professionals hebben over tijd. Tijd is in hoofdstuk vijf een cruciale component gebleken die dynamiek in een multiprobleemsysteem helpt te duiden: feedbackloops in de tijd, maar ook de rol van het verleden die het heden in zijn greep houdt (padafhankelijkheid). Door de veranderingen over tijd zoekt het dynamische multiprobleemsysteem telkens een tijdelijk evenwicht op, ook wel een tijdelijk equilibrium genoemd. In welke richting het multiprobleemsysteem zich ontwikkelt, hangt af van de veerkracht of kwetsbaarheid van het systeem. Om de aanpak van multiprobleemgezinnen te verbeteren, is het behulpzaam te begrijpen hoe gebeurtenissen op elkaar in werken en hoe de onderlinge samenhang leidt tot een equilibrium in multiprobleemsystemen. Door de evolutie in het multiprobleemsysteem zichtbaar te maken, komt er meer zicht op elementen van (niet-) succesvolle aanpakken.

Om de dynamiek binnen het multiprobleemsysteem te beschrijven, zijn een aantal complexiteitsprincipes interessant om verder te onderzoeken. Ten eerste kunnen met de principes

zelforganisatie en **co-evolutie** de buigpunten in de evolutie van een multiprobleemsysteem worden geduid. We zien dan de lange zichtlijnen in de ontwikkeling, met neergaande, stabiele of opgaande perioden. Ten tweede zijn **change agents** en **boundary spanners** een interessant fenomeen. **Change agents** en **boundary spanners** zijn de elementen binnen het multiprobleemsysteem die door het leggen van verbindingen (gaten dichten) en het maken van deugdelijke combinaties van aanpakken het verschil maken. Ten derde is feedback een principe waarbij de nadruk ligt op hoe gebeurtenissen, zoals hulpinzet en life events, op elkaar reageren. Met behulp van feedback kan inzicht worden verkregen hoe deze gebeurtenissen elkaar versterken of dempen, in welke richting het multiprobleemsysteem zich ontwikkelt en wat de kantelpunten (**tipping points**) en kruispunten in die ontwikkeling zijn. Ten slotte kan **padafhankelijkheid** vervolgens inzicht geven in welke feedbackmechanismen bepaalde situaties of equilibriums in stand houden en hoe deze in stand zijn gebleven. Deze complexiteitsprincipes kunnen gezamenlijk de dynamiek binnen multiprobleemsystemen in kaart brengen.

Onderzoekslijnen

Op basis van de twee beschreven theoretische complexiteitsperspectieven willen wij beginnen aan het vervolgonderzoek naar de aanpak van multiprobleemgezinnen. Drie mogelijk kansrijke onderzoekslijnen bouwen hierop voort.

Een eerste onderzoekslijn ziet op **in-depth** case studies waarin de systeembegrenzungen, systeemstructuren en systeemelementen van het multiprobleemsysteem centraal staan. Middels deze verdiepende casuïstiek kan onderzocht worden of, en zo ja, hoe het vraagstuk systemisch in beeld kan worden gebracht. Interviews met de gezinsleden binnen een multiprobleemgezin en de betrokkenen bij het multiprobleemgezin kunnen waardevolle inzichten bieden in waar hun systeemgrenzen lopen en hoe zij zichzelf zien ten opzichte van en in relatie met de andere gezinsleden en betrokkenen zien. De lessen die uit deze **in-depth** case studies kunnen worden getrokken, kunnen door vertaald worden naar een kwantitatief lerend onderzoek waarin verschillende gezinnen over tijd worden gevolgd. Hiervoor kan gedacht worden aan een applicatie waarin interactief data verzameld kan worden en dat tevens als reflectiemiddel voor professionals werkt. Het kwantitatieve deel kan datagedreven inzichten opleveren over het zelforganiserend vermogen binnen multiprobleemsystemen. Deze inzichten kunnen handvatten bieden om te kunnen sturen binnen deze complexe systemen op een positieve ontwikkeling van multiprobleemgezinnen.

Een tweede onderzoekslijn ziet op het volgen van meer complexiteitserkende aanpakken van multiprobleemgezinnen door een .evaluatieonderzoek. Hierbij kan de focus liggen op efficiënte zoektochten, waarbij het onderwerp van sturing, leiderschap en de verantwoording van nieuw beleid belangrijke aspecten van het onderzoek zijn.

Ten slotte kunnen **boundary spanners** worden gevolgd middels **story telling**, om zicht te krijgen op hun werk als verbindingsofficieren, vertalers en ruimtevullers tussen organisaties. Hierbij kan het interessant zijn om **boundary spanners** met elkaar te vergelijken (middels bijvoorbeeld een **Qualitative Comparative Analysis**) die zich in verschillende organisaties en systeemniveaus bevinden (van dichtbij het gezin tot in strategische netwerken).

Nawoord. Reflectie op het rapport door samenwerkingspartners

Het concept onderzoeksrapport is besproken met een aantal belangrijke partners van het Ministerie van Justitie van Veiligheid. De gesprekken zijn gebruikt om reflecties op te halen en te verkennen hoe het in dit rapport gepresenteerde complexiteitsperspectief ontvangen wordt. Het Ministerie en de EUR hebben drie gespreksdoelen gesteld:

- Het delen van kennis: we willen samenwerkingspartners op de hoogte stellen van dit onderzoek en hen erin meenemen
- Het spiegelen van inzichten: we willen nagaan in welke mate het rapport herkenning oproept en het complexiteitsperspectief wordt gedeeld
- Het verkennen van acties: we willen verkennen hoe de (al bestaande) samenwerking verder vormgegeven kan worden op basis van het gepresenteerde complexiteitsperspectief

De EUR en het Ministerie hebben samen vijf gesprekken gevoerd, te weten met Openbaar Ministerie (Isabeth Mijnaars en Kam Mai Tan), Nationale Politie (Anja Schouten en Marjolein van Tunen), Divosa (Erik Dannenberg en Monique van der Meulen), landelijk projectleider van City Deal Eenvoudig Maatwerk (Pieter Hilhorst) en de interdepartementale werkgroep maatwerk multiprobleemhuishoudens. Deze gesprekken vormen een start in de reeks die komende jaren wordt uitgebreid, met meer samenwerkingspartners, zowel in veiligheids- als zorgdomein en op verschillende schaalniveaus. Hier presenteren we een impressie van de gesprekken langs drie lijnen: het collectieve geluid in de gevoerde gesprekken, de nuanceverschillen tussen partners en aanbevelingen ten aanzien van het vervolgtraject.

Het collectieve geluid

Het collectieve geluid uit de gesprekken kunnen we met een paar kernwoorden samenvatten: herkenning, hoop, vrees en worsteling.

Herkenning

Het onderzoeksrapport roept veel herkenning op. Het wordt met instemming gelezen en de analyse van knelpunten en bouwstenen vanuit de complexiteitswetenschappen wordt gedeeld. Ook de complexiteitstaal slaat aan. Complexiteit is in een gesprek wel “het vraagstuk van deze tijd” genoemd. Het stuk onderstreept voor de partners een aantal vraagstukken waar ze mee worstelen:

- De opgelegde orde, waarmee de persoon uit beeld raakt: “we definiëren allemaal doelgroepen (schuldenaar, crimineel, voortijdig schoolverlater, etc.), maar uiteindelijk gaat het om iemand met een naam”
- Het voornemen om de zelforganisatie van een gezin te onderzoeken: “we weten nog niet waarom van de 100 risicogezinnen nu precies die twee gezinnen in de problemen komen”
- De (ook al door anderen) bepleite handelingsruimte van professionals: “we werken nu in een basketbalveld, met duidelijke lijnen die jouw vak demarqueren. We willen een voetbalveld, waarop spelers flexibel kunnen worden ingezet, naar gelang de situatie. Bij een hoekschop gaan we met z’n allen naar voren”.

Partners herkennen in het rapport de uitdaging om verbinding te organiseren tussen de versnipperde organisaties in de persoon van een casusregisseur, die op basis van de behoefte van het gezin de inzet van instanties organiseert. Ook delen ze de vraag naar financierings- en verantwoordingssystemen die passen bij de complexiteit van de problematiek. Mooi samengevat in een gesprek: “het stuk zegt eigenlijk: geef het vraagstuk het respect van het complex-zijn”.

Hoop

Het rapport roept niet alleen herkenning op, het sluit volgens een aantal partners ook goed aan bij bewegingen die al gaande zijn en die de mens en zijn leefwereld centraal zetten in multidisciplinaire en integrale processen. Genoemd zijn onder andere de **value based healthcare**, de aanpak van ondermijnende criminaliteit en het arbeidsmarktvraagstuk in de zorg. Het stuk sluit ook aan bij het interdepartementale Rijkstraject over maatwerk en multi-problematiek, en de ideeën voor een multi-problematiek top 500 (in navolging van de top 600 in Amsterdam gericht op plegers van high impact

crimes). Kortom, dit rapport en het onderzoekstraject van komende jaren komt terecht in een stroom die al op gang gekomen is; het kan die stroom verbreden en erdoor versterkt worden.

Vrees

De beweging waarin dit rapport een plek krijgt, brengt een (positieve) spanning met zich mee. Kan de veranderopgave worden volbracht? Kunnen we tot een andere opvatting van "goed werk" komen? Kunnen we de beloften van de decentralisatie (dichtbij, van onderop, responsief) waarmaken? Er zijn bewegingen, zoals hiervoor genoemd, die hoop geven, maar andere ontwikkelingen laten juist een reflex zien naar top-down orde en controle. Wat nu als blijkt dat complexiteits-erkennend werken onder de streep meer geld kost? Houdt het dan stand? Kortom: er is hoop, maar ook vrees. Enige twijfel en reserves zijn ook hoorbaar: hebben de vele initiatieven voor contextgericht en integraal werken (denk ook aan zelfsturende teams) nu echt bijgedragen aan betere samenwerking en resultaten?

Worsteling

Werken vanuit het complexiteitsperspectief brengt voor partners een worsteling met zich mee. Kunnen ze veranderen? Laat hun 'DNA' dat toe? In hoeverre is participatie in het zorgdomein te combineren met het rechtstatelijke principe van grenzen bewaken? Als het geheel niet is te herleiden tot individuele delen (bijv. één enkel persoon), zoals het concept emergentie aangeeft, wat betekent dat voor het belangrijke idee van individuele schuld? Bestaat er zoiets als collectieve schuld en kun je hierop straffen? Welke prikkel is er eigenlijk om meer 'naar de voorkant van de keten' te bewegen om te voorkomen dat personen steeds terugkeren in een straftraject? Er is eerlijk toegegeven dat de positieve prikkel soms ontbreekt om jezelf een beetje overbodig te maken als dat in belang van de persoon of het gezin is. Zie hier het autopoietische idee van zichzelf reproducerende organisaties. Soms wordt de kans op eigen gedragsverandering het grootst geacht als anderen met een verleidelijk en integraal aanbod komen. Ook is genoemd dat de infrastructuur voor nieuwe verantwoordingsregimes momenteel nog ontbreekt en dat het samenwerken op en over organisatiegrenzen nog te weinig onderdeel is van opleidingen, waarvoor het vaak niet in het 'repertoire' van medewerkers zit. Heel praktisch is daarnaast de worsteling om tijd en geld vrij te maken voor betere en integrale samenwerking.

Nuanceverschillen

Herkenning, hoop, vrees en worsteling zijn de belangrijkste tonen in de gesprekken met partners. Tegelijkertijd kunnen we enig onderscheid maken in de zwaarte van de tonen en de partners die de tonen aanslaan. In het gesprekken overheerste het positieve: de herkenning en de hoop. Aan de hand van dit onderzoeksrapport vonden gesprekspartners elkaar snel in ambitie, missie en positieve energie. Dat er soms ook twijfel en worsteling werd gedeeld is als waardevol ervaren. Het geeft een kritische, zelf-reflexieve en open houding aan die belangrijk is in ontwikkelingstrajecten. Verder werd duidelijk dat partners die gewoon zijn te werken in het 'moeras van de uitvoering' (bijv. de Nationale Politie) al meer gewend zijn met de complexiteitsprincipes. Zij hebben vanuit de praktijk een weg moeten vinden in complexiteit (lees: de onzekerheid en ambiguïteit van de straat). Hun 'straatwijsheid' komt sterk overeen met het perspectief dat in dit rapport geschetst wordt. De Nationale Politie pleit daarom voor versnellen in het onderzoekstraject: snel aan de slag met experimenten en in hoog tempo leren en ontwikkelen. Bij het Openbaar Ministerie staat meer de worsteling centraal: hoe verhoudt het complexiteitsperspectief zich tot rechtstatelijke principes waarop de organisatie is geënt? Ook bij departementen staat naast het uitroepteken een duidelijke vraagteken. Zij worstelen, als gevolg van hun relatief grotere afstand tot de praktijk, met hun reflex van opknippen en fragmenteren. Hier zien we de **spanning tussen orde van onderop en orde van bovenaf**. Het complexiteitsperspectief in dit rapport redeneert vanuit de lokale orde en waarschuwt tegen het eenzijdig en ongeïnformeerd opleggen van orde van bovenaf. Voor partijen die vanuit de lokale orde werken, is dit een bevestiging van hun werkwijze. Voor partijen die juist in het leven zijn geroepen voor orde van bovenaf, brengt het vooral veel huiswerk met zich mee. In die zin bevestigden de gesprekken de relevantie van dit rapport voor overheidsorganisaties op nationaal niveau.

Aanbevelingen voor het vervolg

De gesprekspartners gaven tot slot een aantal aanbevelingen voor het vervolgtraject. Eén van de aanbevelingen is om aan te sluiten bij reeds bekende inzichten over hoe professionals hun handelen in de complexe uitvoeringspraktijk vormgeven. Genoemd is onderzoek van de Universiteit van de Humanistiek (o.a. prof. Andries Baart) over present-zijn, praktische wijsheid, herbergzaamheid en

passende definities van kwaliteit.⁸⁶ Deze inzichten over handelen in het “moerassige laagland” van de uitvoering kunnen worden gebruikt om partijen op de “hoge en droge gronden” van beleid en bestuur een spiegel voor te houden voor kritische zelfreflectie: maken zij met top-down ordening en rationeel beleid de uitvoeringspraktijk niet moerassiger dan nodig?⁸⁷ Het gebruik maken van verhalen in de uitvoeringspraktijk en concrete casuïstiek is echter ook belangrijk om impact te genereren op het uitvoeringsniveau zelf. Een andere aanbeveling was daarom om in vervolgpublishings meer vanuit de praktijk te vertrekken en minder vanuit de (complexiteits)theorie.

Verder is aandacht gevraagd voor hardnekkige patronen op organisatieniveau die maken dat mantra’s als ‘doen wat nodig is’ en ‘werk als mens’ niet zo eenvoudig in de praktijk te brengen zijn. Welke voorwaarden op organisatieniveau zijn nodig? Ook is het risico genoemd van ‘multiprobleemgezinnen’ als zijnde een status waar gezinnen onbedoeld naar gaan streven om recht te krijgen op een exclusieve behandeling. In algemene zin loopt het ontwikkelen van een aanpak voor “MPG” het risico op dichttimmeren dat het juist wil vermijden⁸⁸. Belangrijk is dat twee bewegingen, die we nu al zien plaatsvinden, elkaar afwisselen en in balans houden: contextualiseren (handelen afstemmen op de lokale context) en systematiseren (maatwerk aanpakken clusteren en daarover verantwoording afleggen). Of ook wel: complexer maken en vereenvoudigen. Tot slot is de wens uitgesproken om gezamenlijk het complexiteitsperspectief uit te dragen in vervolgesprekken en presentaties en concreet aan de slag te gaan met enkele cases en experimenten en die te beoordelen op succes en falen (inclusief verschillende definities daarvan).⁸⁹

86 Zie bijvoorbeeld “De ontdekking van kwaliteit. Theorie en praktijk van relationeel zorg geven” van Andries Baart (2018).

87 Terminologie van Donald Schon, “the reflexive practitioner” (1991).

88 Momenteel lijkt deze waarschuwing voorbarig, maar is het niet ondenkbaar dat een aanpak voor gezinnen met multiproblematiek naarmate het gesystematiseerd raakt het risico loopt mechanisch te worden en daarmee in het paradigma te komen die het wilde ontvluchten: een (geavanceerde) machine voor complexe problematiek.

89 Een uitsmijter in een voetnoot: het beste alternatief voor de term multiprobleemgezinnen dat is genoemd: aandachtshuishoudens. Of: gezinnen met multiproblematiek. In dat geval is multiproblematiek een kenmerk van het gezin en niet identiteitsbepalend.

Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde bronnen in dit document vindt u in de voetnoten. De bronnen die specifiek voor de bestaande knelpunten en bouwstenen zijn geraadpleegd, vindt u in deze bijlage, net als de geïnterviewde personen.

Geraadpleegde bronnen voor bouwstenen

- Steketee, M. en Vandenbroucke, M. (2010). Typologie voor een strategische aanpak van multiprobleem gezinnen in Rotterdam. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Steketee, M. (2012). Effectieve interventies bij multiprobleemgezinnen. Wetenschappelijk onderzoek als brug naar de dagelijkse praktijk van het sociaal werk. Presentatie aan de KU Leuven.
- RadarAdvies. (2012). Integrale aanpak multiproblematiek en arbeidstoeleiding. Handreiking voor professionals die een integraal team opzetten of herijken.
- Gielen, A.-J. (2012). Waarderend observeren gezinsgericht werken. Bureau Jeugdzorg Zaandam.
- City Deal Inclusieve Stad. (2016). Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken.
- Van der Steege, M. en Zoon, M. (2017). Richtlijn multiprobleemgezinnen. NVO, BPSW en NIP.
- Trimbos Instituut. (2013). Modelbeschrijving FACT Jeugd.
- Holwerda, A.; Jansen, D.E.M.C.; Reijneveld, S.A. (2014). De effectiviteit van hulpverlening aan multiprobleemgezinnen. Een overzicht.
- Multiprobleemgezinnen helpen kan nog veel beter. Albert Jan Kruiter en Sandra Klokman. Sociale Vraagstukken, 12 mei 2016.
- Ferwerda, H. (2017). Aanpak criminele families in Amsterdam. Lessen voor de aanpak op basis van een pilot.
- Aanjaagteam Verwarde Personen. (2016). Doorpakken! Eindrapportage aanjaagteam verwarde personen.
- Gemeente Almere. Transformatie binnen het Sociaal Domein van gemeente Almere.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. Programmaplan Risicojeugd en Jeugdgroepen. Perspectief Bieden. Ondersteun de Lokale Aanpak. (Intern document).
- Politie, Openbaar Ministerie en Rechtsspraak. (2017). De toekomst van strafrechtpleging. Ambities voor gezamenlijke versterking. Een oproep aan het nieuwe kabinet.
- Passionado Special 1: Verdienmodel. (Intern document)
- Rekenkamer Rotterdam. (2018). Het komt niet in de buurt. Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams.
- De Jong, J.D., Van den Broek, J. en Vrij, P. (2017). Eentje die het begrijpt. De werkwijze van gezinscoaches en ITB-er binnen de integrale aanpak van transgeneratieve problematiek bij multiprobleemgezinnen in Aalsmeer.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2018). Reflectierapport Startup in Residence (intern)
- Instituut voor Publieke Waarden. (2017). Doorbraken in Almelose MPG's.
- Verwey-Jonker Instituut. (2018). Doen wat nodig is voor inwoners. Ervaringen uit de City Deal Inclusieve Stad.

- Lünnehan, K., Loeffen, M., Steketee, M., Hoefsloot, T. & Bel, K. (2017) Domein overstijgende aanpak MPG. Voorbij de scheiding tussen veiligheidsdomein en zorgdomein. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/RadarAdvies (in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid).
- Vogtlander, L. en Van Arum, S. (2016). Eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg Een duurzame visie op ketenzorg bij kindermishandeling, huiselijk geweld en seksueel misbruik en de centrale rol hierbij van het triage-instrument Veilig huis

Geraadpleegde bronnen voor knelpunten

- Steketee, M. en Vandenbroucke, M. (2010). Typologie voor een strategische aanpak van multiprobleem gezinnen in Rotterdam. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- RadarAdvies. (2012). Integrale aanpak multiproblematiek en arbeidstoeleiding. Handreiking voor professionals die een integraal team opzetten of herijken.
- Gielen, A-J. (2012). Waarderend observeren gezinsgericht werken. Bureau Jeugdzorg Zaandam.
- City Deal Inclusieve Stad. (2016). Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken.
- Holwerda, A.; Jansen, D.E.M.C., Reijneveld, S.A. (2014). De effectiviteit van hulpverlening aan multiprobleemgezinnen. Een overzicht.
- Multiprobleemgezinnen helpen kan nog veel beter. Albert Jan Kruijer en Sandra Klokman, Sociale Vraagstukken, 12 mei 2016.
- Aanjaagteam Verwarde Personen. (2016). Doorpakken! Eindrapportage aanjaagteam verwarde personen.
- Rekenkamer Rotterdam. (2018). Het komt niet in de buurt. Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams.
- Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd. (2017). Inspectierapport. Het wijkteam en kwetsbare gezinnen.
- Instituut voor Publieke Waarden. (2017). Doorbraken in Almelose MPG's.
- Lünnehan, K., Loeffen, M., Steketee, M., Hoefsloot, T. & Bel, K. (2017) Domein overstijgende aanpak MPG. Voorbij de scheiding tussen veiligheidsdomein en zorgdomein. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/RadarAdvies

Geïnterviewde personen

In het kader van multiproblematiek

- Amy-Jane Gielen, GA Advies
- Danielle Jansen, Universiteit Docent Medische wetenschappen, RUG
- Etienne van Koningsveld, plv. afdelingshoofd Veiligheid in Sociaal Domein; vml. plv. programmamanager Risicojeugd en Jeugdgroepen, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Friso Landstra, programmamedewerker Veiligheid in Sociaal Domein; vml. programmamedewerker Risicojeugd en Jeugdgroepen
- Hans Boutellier, bestuurslid Verwey-Jonker Instituut, professor Veiligheid en Veerkracht aan VU Amsterdam
- Hasan Goleli, afdelingshoofd Veiligheid in Sociaal Domein, Ministerie Justitie en Veiligheid
- Ilona Scheffers, strategisch beleidsondersteuner, Nationale Politie

- Isabeth Mijnaerends, landelijk jeugd officier bij Openbaar Ministerie, Bijzonder Hoogleraar Jeugdstrafrecht Universiteit Leiden
- Jan Dirk de Jong, lector aanpak jeugdcriminaliteit, Hogeschool Leiden,
- Jeanet Zonneveld, Landelijk Projectleider Integrale Aanpak Basis Arbeidsmarkt Zorg; adviseur Vizionaire.nl
- John Wauben, vml. ketenmanager Zorg- en Veiligheidshuis Tilburg
- Jolanda Pol, senior beleidsadviseur/clustercoördinator, afdeling Beleid & Strategie, Openbaar Ministerie
- Jord Koppejan, senior adviseur korpsleiding, Nationale Politie
- Lies Oude Nijhuis, Adviseur Staf Korpsleiding, Directie Operatiën at Nationale Politie
- Majone Steketee, Algemeen directeur Verwey-Jonker Instituut; bijzonder hoogleraar Orthopedagogiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam
- Mette van Duijn, senior regisseur, vliegende keep casuïstiek, Actiecentrum Veiligheid en Zorg, Amsterdam
- Sander van Arum, voorzitter van bestuur Stichting Civil Care

In het kader van de aanpak problematische jeugdgroepen

- Debbie Bruijn, afdelingshoofd Beleid, Gemeente Wierden; vml. regio-coördinator Risicojeugd en Jeugdgroepen, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Gert Rademaker, coördinator internationale betrekkingen, Nationale Politie, eenheid Limburg; vml. regiocoördinator Zuid-Oost, Ministerie Veiligheid en Justitie
- Jamal Ezzarqtouni, Eigenaar EQT Trainingen, Partner in 4oo; vml. Regiocoördinator Risicojeugd en Jeugdgroepen, Ministerie Veiligheid en Justitie
- Jur Verbeek, projectleider High Impact Crimes, Ministerie van Justitie en Veiligheid; vml. regiocoördinator Risicojeugd en Jeugdgroepen Nederland Zuid West
- Peter Winkelman, programmamanager Radicalisering en Polarisatie, gemeente Amsterdam; eigenaar Ikidea; vml. programmamanager Risicojeugd en Jeugdgroepen, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Henk Ferwerda, criminoloog, politieonderzoeker en directeur Bureau Beke
- Etienne van Koningsveld, plv. afdelingshoofd Veiligheid in Sociaal Domein; vml. plv. programmamanager Risicojeugd en Jeugdgroepen, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Friso Landstra, programmamedewerker Veiligheid in Sociaal Domein; vml. programmamedewerker Risicojeugd en Jeugdgroepen
- Martijn Schippers, Strategie Operationeel, Actiecentrum Veiligheid en Zorg, Amsterdam
- Nadia Najibi, Procesregisseur Jeugd en Veiligheid, Actiecentrum Veiligheid en Zorg, Amsterdam

